AAN JAELANI

KEUANGAN PUBLIK ISLAM

Refleksi APBN & Politik Anggaran di Indonesia

UINSSC

UINSSC

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON

KEUANGAN PUBLIK ISLAM:

Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia

Dr. AAN JAELANI, M.Ag

PROGRAM PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
SYEKH NURJATI CIREBON
2014

KEUANGAN PUBLIK ISLAM:
Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia

Penulis:
Dr. Aan Jaelani, M.Ag

copyright@2014 by Nurjati Press IAIN Syekh Nurjati Cirebon
Hak Cipta dilindungi Undang-undang
All right reserved

ISBN 978-602-9074-06-2

Cetakan, 1 Nopember 2014
xi + 145 hlm

Diterbitkan oleh:

Nurjati Press

Jl. Perjuangan By Pass Sunyaragi Cirebon
Telp. 0231-481264 Fax. 0231-489926

Percetakan
CV. Pangger
Jl. May. Sastraatmadja No. 72 Cirebon Telp. 0231-223254

KATA PENGANTAR
REKTOR IAIN SYEKH NURJATI CIREBON

Sampai akhir tahun 2014, pemerintah dengan dukungan segenap komponen bangsa senantiasa berkomitmen untuk menjalankan amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewujudkan suatu pemerintahan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam implementasinya, komitmen tersebut tercermin pada program pembangunan yang dilakukan dalam berbagai tahapan, baik jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek (tahunan). Sejalan dengan itu, Pemerintah telah menyusun kerangka rencana pembangunan untuk masing-masing tahapan, yang memuat rencana program, kebijakan, beserta target dan sasaran yang akan dicapai. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005—2025, pembangunan ditujukan untuk mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945. Untuk itu dibutuhkan tahapan dan skala prioritas yang akan menjadi agenda pembangunan yang disusun sesuai dengan visi, misi, dan program pemerintah yang baru (Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2015).

Sejalan dengan perkembangan perekonomian terkini, tantangan perekonomian global yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2015 meliputi: (1) ketidakpastian perekonomian global yang dipicu oleh perlambatan maupun krisis ekonomi di berbagai negara; (2) risiko gejolak harga komoditas di pasar global, khususnya harga minyak mentah; (3) komitmen untuk turut serta mendukung *ASEAN Economic Community* (AEC); dan (4) pelaksanaan agenda pembangunan global paska 2015. Sementara itu, tantangan perekonomian domestik yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2015 mencakup: (1) akselerasi pertumbuhan ekonomi yang melambat; (2) risiko pasar keuangan di

dalam negeri; (3) ketidakseimbangan neraca pembayaran; dan (4) menurunkan kesenjangan sosial.

Dengan memperhatikan capaian-capaian RPJMN tahap kedua 2009—2014, keberlanjutan RKP 2014, berbagai tantangan ekonomi global dan domestik yang diperkirakan akan dihadapi, serta fokus utama dari RPJMN ketiga 2015—2019, maka tema RKP 2015 adalah "Melanjutkan Reformasi Pembangunan Bagi Percepatan Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan". Sebagai penjabaran Tema RKP 2015 tersebut, diidentifikasi 25 isu strategis yang akan menjadi fokus dan dinilai mempunyai daya ungkit yang tinggi terhadap perekonomian dan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Langkah berikutnya, Tema RKP 2015 dan berbagai isu strategis yang akan menjadi fokus tersebut, pencapaiannya antara lain harus diterjemahkan dalam profil RAPBN 2015. Hal tersebut sesuai dengan amanat pasal 23 Undang–Undang Dasar 1945 Amendemen Keempat, yang menyatakan bahwa RAPBN tahun 2015 adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya, proses serta mekanisme penyiapan, penyusunan, dan pembahasan RAPBN tahun 2015 mengacu pada Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di samping itu, penyusunan RAPBN tahun 2015 mengacu pada RKP tahun 2015 dan kesepakatan dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun 2015 antara Pemerintah dengan DPR RI.

Sebagai konsekuensi dari berbagai kondisi tersebut, dalam RAPBN 2015 diperlukan kebijakan fiskal yang responsif, antisipatif, dan komprehensif, sehingga mampu merespon dinamika perekonomian secara cepat dan tepat, mampu menjawab berbagai tantangan yang dihadapi, dan menjaga kesinambungan atau keberlanjutan program-program pembangunan beserta akselerasi pencapaian target-target pembangunan nasional yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, perumusan kebijakan fiskal yang akan ditempuh diupayakan mampu menjawab berbagai tantangan yang akan dihadapi, baik dalam jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang. Beberapa tantangan tersebut di antaranya: (1) pencapaian target penerimaan perpajakan yang berpotensi terpengaruh oleh melambatnya pertumbuhan investasi, serta pertumbuhan ekspor dan impor; (2) penerimaan SDA migas yang berpotensi

terpengaruh negatif oleh fluktuasi *lifting* migas dan perkembangan harga *Indonesia Crude Oil Price* (ICP); (3) meningkatnya belanja wajib sebagai dampak dari adanya pengkaplingan anggaran belanja untuk bidang-bidang tertentu sehingga membatasi ruang gerak fiskal Pemerintah; (4) rendahnya potensi belanja infrastruktur sebagai akibat masih relatif besarnya beban subsidi energi yang juga dapat berdampak pada kesinambungan fiskal; dan (5) belum optimalnya penyerapan anggaran yang berpotensi membatasi penciptaan nilai tambah yang diharapkan. Selain itu, kebijakan fiskal harus dijalankan secara bersinergi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, juga harus dijalankan secara bersinergi dengan kebijakan sektor keuangan, dan sektor riil.

Sementara itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dalam pembahasan berbagai literatur sering disebut anggaran negara atau anggaran sektor publik, dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multi-fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat yang diharapkan.

Anggaran negara sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan mata uang (rupiah) sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Agar fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran negara pada saat ini telah mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat, yaitu sistem penganggaran dengan pendekatan *New Public Management (NPM)*.

Kami menyampaikan selamat kepada Dr. H. Aan Jaelani, M.Ag, atas publikasi karya ilmiah tentang keuangan publik Islam dan politik anggaran pada APBN yang dianalisis dengan perspektif ekonomi Islam. Kelebihan buku ini mampu mengungkap isu-isu penting keuangan negara dan RAPBN Tahun 2015

seiring dengan pemerintahan baru yang dipimpin oleh Presiden RI Joko Widodo dan Wakil Presiden RI Yusuf Kalla.

Semoga buku ini dapat memberikan motivasi untuk melakukan pengkajian dan publikasi ilmiah dalam mengembangkan bidang ilmu ekonomi Islam di IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Cirebon, 1 Oktober 2014
Rektor ,

Prof. Dr. H. Maksum, MA

KATA PENGANTAR
DIREKTUR PASCASARJANA IAIN SYEKH NURJATI CIREBON

Sebagai negara dengan perekonomian terbuka, perekonomian Indonesia tentu tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh kondisi perekonomian dunia. Pada tahun 2015, perekonomian dunia diproyeksi akan lebih baik dibandingkan dengan kondisi tahun 2014 terutama akan didorong oleh perekonomian di negara maju. Berbagai kebijakan dan stimulus ekonomi yang telah dilakukan selama ini telah berhasil mengurangi kerentanan perekonomian di negara maju.

Di samping itu, defisit transaksi berjalan khususnya di negara-negara *emerging market* yang sempat memburuk pada tahun 2013 mulai menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Meskipun demikian, pada tahun 2015, perekonomian global diperkirakan akan menghadapi beberapa tantangan antara lain yaitu rencana kenaikan suku bunga di Amerika Serikat yang berpotensi memberikan gejolak pada pasar keuangan dan perlambatan kinerja perekonomian di Tiongkok.

Kedua faktor tersebut diperkirakan akan mempengaruhi akselerasi pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Dari sisi domestik, stabilitas ekonomi makro yang terjaga dengan baik serta terpilihnya pemerintahan yang baru secara demokrasi merupakan faktor pendorong akselerasi perekonomian nasional.

RAPBN tahun 2015 disusun dengan tema: "Penguatan Kebijakan Fiskal dalam Rangka Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dan Berkeadilan." Untuk itu, strategi kebijakan fiskal diarahkan untuk memperkuat stimulus fiskal guna mendukung akselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, sekaligus perbaikan pemerataan hasil-hasil pembangunan nasional. Langkah-langkah tersebut akan dilakukan melalui: (1) optimalisasi pendapatan negara, (2) peningkatan kualitas belanja negara, (3) pengendalian defisit, dan (4) pengendalian utang (*Nota Keuangan dan RAPBN* Tahun Anggaran 2015).

Strategi kebijakan anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam RAPBN tahun 2015 adalah sebagai berikut. Pertama, mendukung penyelenggaraan

pemerintahan yang efisien dan efektif melalui peningkatan kualitas pelaksanaan program reformasi birokrasi pada K/L dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan masyarakat. Kedua, mendukung pencapaian sasaran pembangunan yang berkelanjutan, antara lain dengan pembangunan konektivitas nasional, penguatan program perlindungan sosial dan percepatan penanggulangan kemiskinan, serta peningkatan kapasitas Iptek dan peningkatan daya saing. Ketiga, mendukung percepatan pencapaian minimum *essential force* (MEF) sesuai dengan kemampuan keuangan negara dengan lebih memberdayakan industri pertahanan dalam negeri. Keempat, meningkatkan efektivitas kebijakan anggaran subsidi melalui pengendalian besaran subsidi, baik subsidi energi maupun subsidi non-energi. Kelima, meningkatkan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan melakukan mitigasi terhadap potensi bencana serta adaptasi terhadap dampak bencana terkini dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan, air dan energi. Keenam, meningkatkan dan memperluas akses pendidikan yang berkualitas. Ketujuh, meningkatkan kualitas penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan. Kedelapan, mengantisipasi ketidakpastian perekonomian global melalui dukungan cadangan risiko fiskal.

Adapun upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang dilaksanakan di dunia usaha ke dalam pengelolaan keuangan pemerintah tidak dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik.

Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*). Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang selama ini menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang mengelola keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip

kepemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintah.

Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong upaya di berbagai negara untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran negara. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, antara lain: Teknik Anggaran Kinerja *(Performance Budgeting)*, *Zero Based Budgeting (ZBB)*, *Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*.

Pengelolaan APBN di Indonesia menerapkan pendekatan kinerja yang disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan karena tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pendekatan ini sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*.

Akhirnya, kami mengucapkan selamat atas usaha penulis, Dr. H. Aan Jaelani, M.Ag, yang sungguh-sungguh dalam menyelesaikan buku ini. Harapan kami semoga kajian ekonomi Islam terus memperoleh perhatian di kalangan para dosen, dan melahirkan karya-karya ilmiah dengan perspektif yang beragam, sehingga bisa dijadikan referensi bagi para mahasiswa Pascasarjana Ekonomi Syari'ah IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Cirebon, 10 Oktober 2014
Direktur,

Prof. Dr. H. Jamali, M.Ag

KATA PENGANTAR

Tujuan dari sistem Islam tak lain berhubungan dengan semua aspek kehidupan. Hal ini tidak memerlukan pembahasan secara keseluruhan dan hanya terkait sasaran-sasaran yang secara langsung relevan dengan kehidupan ekonomi. Namun demikian harus dicatat, bahwa Islam berusaha untuk mengatur kehidupan masyarakat sedemikian rupa sehingga setiap individu dapat beraktifitas sesuai kebebasan sebagai manusia dengan syarat mengikuti petunjuk yang telah ditetapkan oleh Allah, bebas dari tirani manusia lain dan bebas dari rasa takut dan kelaparan. Hal ini dilakukan dengan menjamin kebebasan asasi serta kebutuhan dasar dalam kehidupan sosial yang tertib dengan peraturan yang adil. Islam memberikan konsepsi dengan orientasi perilaku manusia berdasarkan keimanan dan nilai-nilai moral serta dengan menyediakan kode etik, aturan-aturan lembaga transaksi serta mengamankan kohesi sosial seperti keluarga dan negara.

Ekonomi dalam sistem Islam memiliki tiga tujuan, yaitu: (1) pemenuhan kebutuhan dasar semua manusia, (2) pembangunan ekonomi (dengan maksud untuk mempertahankan tujuan untuk pemenuhan kebutuhan penduduk yang berkembang dan juga untuk memperoleh entitas yang kuat agar mampu mempertahankan diri, mempertahankan identitas budaya dan membantu entitas serupa dalam tugas manusia yang sama), dan (3) mencegah ketidaksetaraan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan yang cenderung berkembang dari waktu ke waktu (Muhammad Nejatullah Siddiqi, 1992)

Sementara itu fungsi negara dalam mengatur sistem ekonomi terkait pula dengan pengelolaan keuangan negara atau keuangan publik dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja negara atau APBN. Dalam pengelolaannya tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan atau proses politik yang disebut dengan politik anggaran.

Politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakupi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan disdistribusikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang tersedia

baik untuk penyimpangan negati maupun untuk meningkatkan pelayanan publik.

Politik anggaran merupakan proses saling mempengaruhi di antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam menentukan skala prioritas pembangunan akibat terbatasnya sumber dana publik yang tersedia. Politik anggaran bermakna pula suatu proses mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggaran. Dengan kata lain, politik anggaran merupakan proses penegasan kekuasan atau kekuatan politik di antara berbagai pihak yang terlibat dalam penentuan kebijakan maupun alokasi anggaran.

Dalam teori politik keuangan negara, politik bisa terlibat dalam keseluruhan urusan kenegaraan, termasuk di dalamnya urusan finansial publik, baik itu dalam perencanan, pelaksanaan hingga tahap evaluasi. Teori politik keuangan negara yang baik bersifat relatif menurut ideologi. Teori politik keuangan negara yang baik bagi suatu negara belum tentu baik bagi negara lain. Sedangkan aktivitas politik dalam keuangan negara tergantung pada derajat demokrasi, yang memberi keleluasaan/kebebasan aktivitas politik dalam suatu negara (David N Hyman, 2010).

Dalam hal ini, ada dua golongan besar yang membedakan aktivitas politik dalam keuangan negara; yaitu: pertama, negara dengan sistem otokrasi, yakni suatu bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya dipegang oleh satu orang atau kelompok kecil (oligarki), yakni negara yang berbentuk monarki, sosialis, teokrasi, dan sebagainya dengan segala aktivitas negara dipegang sepenuhnya oleh penguasa negara, serta aktivitas politik sangat minim, meskipun ada biasanya berupa gerakan bawah tanah. Kedua, negara dengan sistem demokrasi, yakni suatu bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Aktivitas politik sangat besar, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan negara, sebagaimana negara penganut liberalisme, globalisme, kapitalisme, termasuk ideologi pancasila sebagai ciri khas Indonesia.

Sementara itu, keterlibatan politik dalam keuangan negara dapat dilihat dari beberapa indikator antara lain penentuan rencana program kerja pemerintah

baik mulai dari perencanaan sistem pembangunan nasional, RPJP, hingga Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), penentuan prioritas APBN baik belanja negara maupun penerimaan negara, penentuan kebijakan anggaran yang menentukan perlunya pos pembiayaan (defisit, surplus, berimbang), dan penentuan besaran alokasi anggaran per pos belanja.

Adapun kebijakan anggaran dalam sebuah pemerintahan memfokuskan pada suatu teknik untuk mengubah pengeluaran atau penerimaan negara saat perekonomian guncang baik karena inflasi atau deflasi. Kebijakan anggaran ini menjadi suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan ini mirip dengan kebijakan moneter untuk mengatur jumlah uang beredar, namun kebijakan fiskal lebih menekankan pada pengaturan pendapatan dan belanja pemerintah. Tujuan kebijakan anggaran adalah untuk menemukan arah, tujuan dan prioritas pembangunan nasional serta pertumbuhan ekonomi agar sesuai propenas yang pada gilirannya meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Dalam praktek pengelolaan anggaran, ada empat macam kebijakan anggaran yang dilakukan atau dipilih oleh suatu pemerintahan, yaitu: pertama, anggaran defisit *(defisit budget)* atau kebijakan fiskal ekspansif berupa kebijakan pemerintah untuk membuat pengeluaran lebih besar dari pemasukan negara guna memberi stimulus pada perekonomian. Umumnya sangat baik digunakan jika keaadaan ekonomi sedang resesif. Kedua, anggaran surplus *(surplus budget)* atau kebijakan fiskal kontraktif, yaitu kebijakan pemerintah untuk membuat pemasukannya lebih besar daripada pengeluarannya. Baiknya politik anggaran surplus dilaksanakan ketika perekonomian pada kondisi yang ekspansi yang mulai memanas (*overheating*) untuk menurunkan tekanan permintaan. Ketiga, anggaran berimbang *(balanced budget)*, terjadi ketika pemerintah menetapkan pengeluaran sama besar dengan pemasukan. Tujuan politik anggaran berimbang yakni terjadinya kepastian anggaran serta meningkatkan disiplin. Keempat, anggaran dinamis, yaitu suatu bentuk anggaran apabila penerimaan negara dari tahun ke tahun selalu meningkat dan terbuka dan diiringi meningkatnya

pengeluaran negara, sedangkan dari sisi penerimaan yang perlu ditingkatkan adalah penerimaan pajak, tabungan dan pinjaman pemerintah.

Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Sektor Publik menjadi semakin signifikan. Dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Sebagai sebuah sistem, pengelolaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan. Dengan keluarnya tiga paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, sistem pengelolaan anggaran negara di Indonesia terus berubah dan berkembang sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik.

Pemerintah telah menerapkan pendekatan anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu dan kerangka pengeluaran jangka menengah pada tahun anggaran 2005 dan 2006. Ternyata masih banyak kendala yang dihadapi, terutama karena belum tersedianya perangkat peraturan pelaksanaan yang memadai, sehingga masih banyak terjadi multi tafsir dalam implementasi di lapangan.

Pengelolaan APBN di Indonesia secara teori tentu memiliki standar yang juga digunakan secara internasional oleh negara-negara maju. Namun demikian, kesenjangan dan penyimpangan yang terjadi dalam praktek keuangan tersebut perlu mendapatkan respon dan kritik, khususnya dengan perspektif ekonomi Islam. Hal ini diharapkan dapat menciptakan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel, sebab Islam memiliki konsep bahwa harta adalah milik Allah, sehingga penggunaaan dan pengelolaannya harus berdasarkan prinsip-prinsip tauhid, amanah, dan mengedepankan *mashlahah* untuk kesejahteraan masyarakat.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. H. Maksum, MA, Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Syekh Nurjati Cirebon dan Prof. Dr. H. Jamali, M.Ag, Direktur Pascasarjana IAIN Syekh Nurjati Cirebon yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan buku ini.

Akhirnya, buku ini tidak terlepas dari kekurangan baik dari sisi materi maupun metodologi. Karena itu, kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca sangat penulis harapkan. Semoga karya ini dapat menjadi inspirasi dan peningkatkan kajian-kajian ekonomi Islam, khususnya keuangan negara pada masa mendatang.

Cirebon, 20 Oktober 2014
Penulis,

Dr. H. Aan Jaelani, M.Ag

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Rektor
Kata Pengantar Direktur Pascasarjana
Kata Pengantar Penulis
Daftar Isi

BAB I. PENDAHULUAN xv
A. Ekonomi Global dan Tantangan Pengelolaan Anggaran 1
B. Studi Keuangan Negara dan Pengelolaan APBN 12
C. Teori Peran Negara 16

BAB II. PENDAPATAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA 21
A. Teori Keuangan Publik 21
B. Pendapatan Pemerintah 26
1. Sumber Pendapatan Pemerintah 26
2. Distribusi Beban Pemerintah 27
3. Jenis Pendapatan Pemerintah 28
4. Pajak sebagai Sumber Pendapatan Pemerintah 30
C. Pengeluaran Pemerintah 34
1. Model Pembangunan Rostow dan Musgrave 35
2. Hukum Wagner 36
3. Teori Peacock dan Wiseman 38

BAB III. MANAJEMEN APBN DAN POLITIK ANGGARAN DI INDONESIA ... 43
A. Ruang Lingkup APBN 43
1. Pengertian dan Struktur APBN 43
2. Reformasi APBN 46
B. Pengelolaan APBN 53
1. Penyusunan dan Penetapan APBN 53
2. Pelaksanaan APBN 56
3. Pengawasan dan Pertanggungjawaban APBN 57
C. Politik Anggaran dalam Pengelolaan APBN 58
1. Pengelolaan APBN dan Citra *Good Governance* 58
2. Prinsip-prinsip Pengelolaan APBN 62
3. Peran Pemerintah dalam Politik Anggaran 68

D. RAPBN Tahun 2015 71
1. Pengantar RAPBN Tahun 2015 71
2. Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2015 77
3. Pokok-pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2015 78
4. Pokok-pokok Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015 80

BAB IV. PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM 89
A. Pengelolaan Keuangan Negara dalam Sejarah Ekonomi Islam 89
B. Peran Negara dalam Pembangunan 105
C. Pembelanjaan Pemerintah 117
D. Respon atas Nota Keuangan RAPBN Tahun 2015 123
E. Makna Pembangunan yang *Pro Poor* 130

DAFTAR PUSTAKA 139
BIOGRAFI PENULIS 142

Abstract

The development policy in Indonesia to implement the human development paradigm should be able to put people as actors and regional economic development as a vehicle for the public welfare. However, the government's policy as outlined in the budget form precisely the opposite direction to a strategic role in the public welfare. The phenomenon of budget politics in the management of media budget to fulfill the political needs for the few and the political community. Management of the state budget in favor of a handful of people in the political-economic sphere and not pro-poor budgeting. A qualitative approach in analyzing the facts of budget management in Indonesia, this book concludes that the management of APBN using performance-based budget structure has not shown good governance performance by indicators: effectiveness, efficiency, transparency and accountability in the management of the budget.

Keywords: APBN, budget policies, good governance, Islamic economic

BAB I

PENDAHULUAN

A. Ekonomi Global dan Tantangan Pengelolaan Anggaran

Perkembangan ekonomi global sekarang ini memiliki implikasi terhadap kesejahteraan negara. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra-nasional (seperti NAFTA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional. Mishra (2000) dalam bukunya *Globalization and Welfare State* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial.

Dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2012, kondisi perekonomian dunia diliputi ketidakpastian. Krisis keuangan Eropa yang masih berlanjut dengan tidak adanya kepastian penyelesaian utang, pemulihan ekonomi AS yang masih lambat, serta mulai menurunnya kemampuan negara-negara Asia untuk menjadi penopang perekonomian dunia telah meningkatkan resiko ekonomi dunia. Pada tahun 2013, kondisi perekonomian dunia secara perlahan membaik yang disebabkan oleh mulai pulihnya perekonomian negaranegara maju. Namun, ketidakpastian kondisi ekonomi dunia diprediksikan akan masih tetap tinggi hingga tahun 2014 yang berdampak pada pelemahan perdagangan dunia sehingga mendorong penurunan harga komoditi dunia, termasuk harga minyak mentah dunia.[1]

Pada tahun 2010-2012, kondisi perekonomian dunia mengalami fluktuasi. Pada tahun 2010, perekonomian dunia sedikit pulih setelah terimbas dampak krisis subprime mortgage di tahun 2008. Kebijakan menyelamatkan perusahaan melalui pemberian bailout yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa memberi ekspektasi positif terhadap perekonomian dunia. Pada tahun 2011 hingga tahun 2012, perekonomian dunia kembali tertekan dengan permasalahan fiskal yang

[1] Presiden RI, *Rencana Kerja Pemerintah RI Tahun 2015* (Jakarta: Sekretariat Kbainet RI, 2014, 4-7).

terjadi di kawasan Eropa, terutama Yunani. Defisit fiskal yang lebar disertai hutang pemerintah per PDB yang besar, membatasi ruang gerak pemerintah Yunani dalam upaya mengatasi resesi ekonomi. Keterkaitan sistem keuangan yang erat terutama pada kawasan Eropa mendorong krisis fiskal Yunani melebar ke negara-negara lain di Kawasan Eropa, sehingga terjadi krisis keuangan Eropa. Pada tahun 2012, pertumbuhan perekonomian dunia masih mengalami perlambatan yang terutama disebabkan oleh: (i) lambatnya proses pemulihan ekonomi AS; (ii) berlanjutnya krisis keuangan Eropa; dan (iii) melemahnya perdagangan dunia yang berpengaruh terhadap perekonomian negara-negara Asia sebagai penopang perekonomian dunia.

Perekonomian Amerika Serikat tumbuh sebesar 1,9 persen pada tahun 2013, menurun signifikan dibandingkan pada periode sebelumnya tahun 2012 yang tumbuh sebesar 2,8 persen. Namun demikian, investasi meningkat sebesar 5,5 persen. Tumbuhnya investasi di Amerika Serikat kemungkinan akibat adanya isu bank sentral (The Fed) yang akan melakukan pengurangan stimulus moneter (tapering off) pada pertengahan tahun 2014, sehingga dana-dana yang tadinya berada di luar negeri ditarik dan dimasukkan kembali ke Amerika Serikat. Sedangkan belanja pemerintah pada tahun 2013 turun sebesar 2,3 persen. Hal ini sejalan dengan keputusan Kongres yang berencana mengetatkan anggaran belanja pemerintah Amerika Serikat akibat defisit yang terus menerus terjadi.

Sementara itu, perekonomian negara-negara di kawasan Euro (EA17, yaitu kawasan yang negaranya memakai Euro sebagai mata uang) mengalami kontraksi sebesar 0,4 persen. Tingkat hutang sebagian negara di kawasan Euro juga menurun, setelah sebelumnya selalu meningkat. Pada Triwulan III tahun 2013, di kawasan Euro tingkat hutang mencapai sebesar 92,8 persen dari GDP, menurun dari triwulan sebelumnya yang besarnya 92,7 persen. Kawasan Euro mengalami surplus transaksi berjalan sebesar EUR 66,8 miliar, meningkat signifikan apabila dibandingkan pada tahun 2012, yaitu mengalami defisit sebesar EUR 37,8 miliar.

Pertumbuhan ekonomi negara-negara regional Asia terkendala oleh masih lambatnya perekonomian Cina dan India. Selama tahun 2013, PDB

Cina tumbuh 7,6 persen, terendah sejak tahun 1999. Perlambatan ini merupakan dampak dari reformasi struktural yang dijalankan pemerintah Cina. Cina saat ini sedang memprioritaskan kestabilan ekonomi dibandingkan pertumbuhan yang cepat. Cina akan mengurangi ketergantungan pertumbuhan pada kinerja ekspor dan investasi dan lebih fokus pada target belanja konsumen dalam negeri dan jasa. Di sisi lain, inflasi yang tinggi di India, pertumbuhan ekonomi yang masih lemah, kenaikan defisit fiskal, ketidakseimbangan dalam neraca transaksi berjalan, dan kondisi politik yang tidak stabil, menjadikan tahun 2013 menjadi tahun terberat bagi India. Pertumbuhan ekonomi India pada tahun 2013 hanya sebesar 5,3 persen. Sektor manufaktur terus menjadi hambatan pada pertumbuhan PDB India secara keseluruhan akibat hasil manufaktur hanya naik sebesar 1,0 persen.

Perubahan iklim global yang tidak menentu serta ketegangan politik Timur Tengah dan Iran mendorong indeks harga seluruh komoditi dunia menuju ke titik tertingginya pada tahun 2011. Indeks harga komoditi energi pada tahun 2011 sebesar 188,2 dan indeks harga komoditi non energi sebesar 209,9. Namun, adanya perlambatan ekonomi di hampir seluruh negara di dunia mengakibatkan indeks harga komoditi dunia menurun drastis. Pada tahun 2013 secara rata-rata komoditi dunia menurun sebesar 87,1 poin. Indeks harga komoditi energi pada tahun 2013 sebesar 127,4 dan indeks harga komoditi non energi sebesar 101,7.[2]

Laju inflasi pada beberapa negara dunia menurun seiring dengan penurunan harga komoditi dunia terutama komoditi non-energi. Pada tahun 2010, laju inflasi mencapai 1,5 persen pada negara-negara maju dan 6,0 persen pada negara berkembang. Harga komoditi dunia yang meningkat, mendorong peningkatan laju inflasi pada tahun 2011. Laju inflasi mencapai 2,7 persen di kelompok negara maju dan 7,2 persen di kelompok negara berkembang pada tahun 2011.

Seiring dengan penurunan harga komoditi dunia terutama non-energi, laju inflasi pada tahun 2012 mengalami penurunan baik pada

[2] Presiden RI, *Rencana Kerja Pemerintah RI Tahun 2015,* 6.

kelompok negara berkembang maupun pada kelompok negara maju. Harga komoditi yang terus mengalami penurunan mengakibatkan laju inflasi kembali menurun pada tahun 2013. Laju inflasi mencapai 1,4 persen di kelompok negara maju dan 6,0 persen di kelompok negara berkembang pada tahun 2013.

Kepercayaan masyarakat terhadap sistem keuangan global mengalami penurunan pada periode tahun 2010 sampai dengan tahun 2012 yang disebabkan oleh perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia serta ketidakpastian penyelesaian krisis Eropa. Indeks perdagangan saham baik di Asia, Amerika Serikat, maupun Eropa mengalami penurunan. Kemudian, adanya ketidakpastian akan pengurangan stimulus yang akan dilakukan oleh The Fed sepanjang tahun 2013 menjadikan indeks perdagangan saham di Amerika dan Eropa berfluktuasi, walaupun trennya meningkat. Sedangkan indeks perdagangan saham beberapa negara di kawasan Asia cenderung stabil. Pada akhir tahun 2013, indeks Hangseng Hongkong, STI Singapura, dan IHSG Indonesia masing-masing mencapai 23.306, 3.167, dan 4.274. Selanjutnya, seiring dengan membaiknya data tenaga kerja Amerika Serikat memberikan ekspektasi positif terhadap perekonomian Amerika Serikat sehingga memberi dorongan peningkatan pada beberapa indeks saham negaranegara maju. Pada akhir tahun 2013, indeks DJIA New York, Nikkei Tokyo, dan FTSE London masing-masing naik sebesar 26,5 persen, 14,4 persen, dan 56,7 persen dibandingkan akhir tahun 2012.[3]

Secara keseluruhan tahun 2013, pertumbuhan ekonomi dunia melambat menjadi 3,0 persen. Pada tahun 2014, perekonomian dunia diperkirakan membaik didukung oleh pemulihan ekonomi Amerika Serikat yang bertahap, upaya penyelesaian krisis Eropa yang terarah, serta kemampuan ekonomi Cina yang membaik. Dengan demikian, perekonomian dunia pada tahun 2014 diperkirakan IMF tumbuh sebesar 3,6 persen.

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan

[3] Presiden RI, *Rencana Kerja Pemerintah RI Tahun 2015,* 7.

akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Namun demikian, analisis Edi Suharto, [4] pada banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan 'penyesuaian struktural' (*structural adjustment*) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skema-skema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal.

Karena demikian, pembangunan ekonomi di Indonesia perlu dilandasi dengan nilai-nilai moral, terutama aspek perdagangan yang menjadi sumber devisa negara. Perdagangan, dalam konteks syari'ah dan budaya Pancasila, menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermu'amalah. Hubungan manusia dengan manusia yang lain memiliki ruang yang bebas, namun hubungan ini memiliki nilai transenden sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang kelak akan dipertanggungjawabkan kepada Allah. Jadi, kebebasan manusia, realitas ekonomi, dan akuntabilitas kepada Allah menjadi kerangka kerja bagi para pelaku bisnis, sehingga perdagangan yang dilakukan tidak dapat dilepaskan dari bagaimana niat–amal-tujuan perdagangan. Realitas inilah yang mendasari perdagangan bebas harus dikonsepsikan dari epistemologi tauhidi, yaitu Allah sebagai Realitas Absolut, yang mencakup prinsip-prinsip:[5] *tauhid* (QS. 41:53, 12:40, 6:162), *rububiyah, khilafah* (QS. 2:30, 35:39), *tazkiyah*, dan *akuntabilitas* (QS. 4:85, 10:108).

---

[4] Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial* (Bandung: Refika Aditama, 2005), 48.

[5] Ahmad Khurshid (ed.), *Studies in Islamic Economics* (Jeddah: King Abdul Aziz University, 1980), 178-179.

Dalam era pasar bebas, kegiatan ekonomi yang dilakukan bisa saja tidak memperhatikan masalah etika yang dapat mengakibatkan sesama pelaku ekonomi akan bertabrakan kepentingannya, sehingga kondisi ini bisa jadi menciptakan kekuatan yang dapat menghancurkan pelaku ekonomi lain. Karena itu, etika bisnis Islam menjadi kerangka acuan sebagai bentuk moralitas pelaku ekonomi. Etika bisnis ini dapat mencegah terjadinya distorsi pasar, sehingga berbagai bentuk larangan praktek ekonomi memberikan mashlahah bagi kehidupan manusia secara utuh.

Menurut Samuelson,[6] pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam (1) pertumbuhan pengeluaran pemerintah; (2) pemerataan pendapatan oleh negara; dan (3) pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi: (1) pengawasan langsung; (2) konsumsi sosial dari barang publik; (3) stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter; (4) produksi pemerintah; dan (5) pengeluaran kesejahteraan.

Dalam mekanismenya, pasar mengalami kesulitan dalam menciptakan alokasi sumber-sumber ekonomi secara sempurna, sehingga mengalami kegagalan. Kegagalan pasar tersebut, seperti diungkapkan Murray N. Rothbard,[7] biasanya disebabkan oleh adanya *common goods* atau barang bersama, unsur ketidaksempurnaan pasar, barang publik dan eksternalitas, pasar tidak lengkap *(incomplete market)*, keterbatasan atau kegagalan informasi, *unemployment* atau pengangguran, dan adanya ketidakpastian *(uncertainty)*.

Dalam konteks Islam, peran negara dilakukan dalam rangka melanjutkan misi kenabian,[8] yaitu pencapaian *al-maqashid al-Syari'ah* (tujuan-tujuan syari'ah).[9] Negara sebagai agen Tuhan untuk merealisasikan *al-maqashid al-Syari'ah.* Sebagai contoh, pada negara Islam pengalokasian sumber-sumber daya yang tidak sesuai

---

[6] Robert J. Samuelson, "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", pada karya J. Margolis & H. Guitton (eds.), *Public Economics* (New York: St. Martin Press, 1969), 98-123. Baca pula Bernard Salanie, *Microeconomics of Market Failure* (Cambridge MA: MIT Press, 2000), 45-59.

[7] Ernesto Screpanti and Stefano Zamagni, *an Outline of the History of Economic Thought* (New York: Oxford University Press, 2005), 111-121.

[8] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), 94.

[9] Baca Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Cairo: al-Maktabah al-Tijaniyah al-Kubra, 1975), vol. 2, 6-7.

dengan tujuan syara' tidak dibenarkan. Karena itu, penerimaan keadilan dan persamaan menjadi komponen esensial dalam kebijakan publik *(public policy)*. Jadi, kemaslahatan yang mengacu pada pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi kata kunci.

Demikian pula dalam ekonomi Pancasila, dimensi keadilan, persamaan hak, dan pengelolaan sumber daya alam digunakan untuk kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip kemaslahatan. Cabang-cabang produksi bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk hajat hidup orang banyak (Pasal 23 UUD 1945).

Sebagai contoh, selama 32 tahun Orde Baru, feodalisme, paternalisme dan absolutisme yang dilakukan pemerintah pada dasarnya merupakan kecenderungan ke arah sentralisaisme. Dalam kecenderungan semacam itu, otonomi, desentralisasi dan dekonsentrasi tidak akan berjalan.[10]

Untuk mempercepat pembangunan daerah, agenda utama dari era reformasi adalah otonomi daerah dan demokratisasi ekonomi. Tema sentral dari kebijaksanaan pembangunan dalam era reformasi adalah mengedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan rakyat sebagai pelaku pembangunan dan menempatkan ekonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk APBN justru berlawanan arah dengan peran pemerintah yang semestinya mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Fenomena politik anggaran dalam pengelolaan APBN di kalangan DPR yang memiliki wewenang untuk melakukan perubahan anggaran lebih menyebabkan terjadinya korupsi baik secara pribadi maupun kelompok.

Oleh karena masyarakat sendiri tidak akan mampu mengentaskan kemiskinan ekonomi dan sosial, maka untuk memberdayakan masyarakat, terutama masyarakat yang miskin diperlukan pemberdayaan awal (*self empowerment*) dari pihak luar terutama dari pemerintah. Bahkan, menurut Sri-Edi

---

[10] Sri-Edi Swasono, *Mendesak: Reformasi Peranan Daerah (dalam Dari Lengser ke Lengser)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2001.

Swasono,[11] rakyat telah mengalami proses pemiskinan (*impoverishment*) dan pelumpuhan (*disempowerment*), yang terjadi seiring dengan pembangunan nasional yang mengabaikan orientasi kerakyatan.

Permasalahan lain sistem perdagangan bebas di era global ini bisa menjadi suatu alternatif bagi kemajuan ekonomi dengan meningkatnya pertumbuhan dan pembangunan, atau sebaliknya, justru ia menjadi persoalan baru bagi negara-negara tertentu, khususnya negara berkembang yang terpuruk kondisi ekonominya, termasuk pula Indonesia. Di samping itu, sistem ini dapat berlaku atau tidak bagi semua dan untuk kemakmuran bersama.

Dalam ekonomi Islam dan ekonomi Pancasila, negara memiliki hak untuk ikut campur (intervensi) dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu-individu, baik untuk mengawasi kegiatan ini maupun untuk mengatur atau melaksanakan beberapa macam kegiatan ekonomi yang tidak mampu dilaksanakan oleh individu-individu.

Kegiatan ekonomi bergerak menuju pasar bebas. Namun perkembangan yang ada cenderung menampakkan kompleksitas dan penyimpangan-penyimpangan etika dalam kegiatan ekonomi.[12] Atas dasar itulah, maka Ibnu Taimiyah, memandang perlu keterlibatan (intervensi) negara dalam aktifitas ekonomi dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat dari ancaman kezaliman para pelaku bisnis yang ada, dan untuk kepentingan manfaat yang lebih besar. Dalam kaitan ini, maka intervensi negara dalam kegiatan ekonomi bertujuan menghapuskan kemiskinan sebagai kewajiban negara. Bagi Ibnu Taymiyah,[13] seseorang harus hidup sejahtera dan tidak tergantung pada orang lain, sehingga mereka bisa memenuhi sejumlah kewajibannya.

Dalam ekonomi Pancasila, secara jelas ditegaskan tujuan negara Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan

---

[11] Sri-Edi Swasono, *Restrukturisasi, Keadilan Sosial dan Gobalisasi*, Ceramah pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Batam 29 Maret 2001.

[12]Muh. al-Assal dan Fathi Abd. Karim, *Hukum Ekonomi Islam* (Jakarta:Pustaka Firdaus, 1999), 101-102. Lihat pula Sri-Edi Swasono, *Mewaspadai Pasar Bebas (dalam Dari Lengser ke Lengser)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2001.

[13] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam*, 20-22.

keadilan sosial. Karena itu, negara Indonesia berkewajiban turut serta dalam mengatur kehidupan ekonomi masyarakat, yang semata-mata bertujuan untuk mensejahterakan mereka. Dalam hal ini, ekonomi kerakyatan menjadi identitas kebangsaan yang harus diperjuangkan dan dimanifestasikan dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Karena itu, menurut Sri-Edi Swasono,[14] pasar bebas atau perdagangan bebas tidak memperoleh tempat dalam ekonomi Indonesia, sebab berdasarkan "daulat pasar" bukan "daulat rakyat".

Pasar bebas pada prinsipnya lebih mementingkan sekelompok orang pemilik modal yang terus menanamkan cengkeraman ekonominya pada setiap kegiatan ekonomi. Karena itu, Undang-undang RI Nomor 38 Tahun 2008 tentang ASEAN Charter perlu dikritisi sebab berpihak pada kecenderungan pasar bebas yang diberlakukan di kawasan ASEAN, khususnya Indonesia.[15] Jika tidak, bagaimana dengan rakyat kita yang miskin, miskin ekonomi dan miskin sumber daya.

Pengurangan kemiskinan menjadi sebuah agenda penting kebijakan pembangunan di Indonesia selama ini. Angka statistik kemiskinan mengalami penurunan dari tahun ke tahun, tetapi tampaknya agenda pengurangan kemiskinan menjadi sebuah proyek besar yang tidak pernah akan selesai. Di masa lalu pengurangan kemiskinan menggunakan pendekatan yang terpusat, *top down*, mobilisasi, seragam dan berbasis proyek yang bersifat off budget.

Pada masa reformasi pendekatan pengurangan kemiskinan telah mengalami pergeseran ke arah yang lebih desentralistik, *bottom up* dan partisipatif, yang semua itu semakin canggih dikemas, menyusul lahirnya komitmen internasional dalam *Millenium Development Goals* (MDGs). Kini muncul sebuah konsep yang lebih bertenaga berupa anggaran pro rakyat miskin *(pro poor budget)*, yang lahir bersamaan dengan konsep-konsep lain seperti anggaran alternatif, anggaran rakyat, anggaran partisipatif *(participatory budgeting)* maupun anggaran yang responsif gender *(gender budgeting)*. Didorong oleh lahirnya konsep-konsep baru itu, skema pendanaan pengurangan kemiskinan tidak lagi *off budget*, tetapi ia

---

[14] Sri-Edi Swasono, "Pancasila, Humanisme, Pasal 33 UUD 1945, Kooperativisme, Menolak Liberalisme", *Orasi Ilmiah*, Universitas Pasundan Bandung, 19 Juli 2011.

[15] Lebih lanjut baca *Judicial Review Testimoni Sri-Edi Swasono terhadap UU No. 38 Tahun 2008 tentang ASEAN Charter* di Ruang Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi RI, 22 Juli 2011.

harus menyatu (integrasi) ke dalam *(built in)* sistem perencanaan dan penganggaran. Dengan kata lain, pendekatan baru itu mengharuskan pengarusutamaan kemiskinan *(poverty mainstreaming)* dalam perencanaan dan pengganggaran.

Di Indonesia, kesepakatan MDGs diteruskan dengan komitmen pengarusutamaan kemiskinan dan gender dalam perencanaan dan pengganggaran APBN/APBD sejak 2003/2004. Melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 pemerintah berupaya (2004–2009) diharapkan dapat menurunkan persentase penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Pada saat yang sama pemerintah juga telah mengeluarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang disusun melalui proses partisipatif dengan melibatkan seluruh stakeholders pembangunan di Indonesia. SNPK mengedepankan pendekatan berbasis hak *(right-based approach)* sebagai pendekatan utama dengan menegaskan pencapaian secara bertahap dan progresif *(progressive realization)* dalam penghormatan *(respect)*, perlindungan *(protect)* dan pemenuhan *(fulfill)* hak dasar rakyat, memberikan perhatian terhadap perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, serta percepatan pengembangan wilayah.

Sedangkan dalam konteks pengelolaan APBN, pengeluaran pemerintah yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu alat kebijakan fiskal pemerintah. Pemerintah dapat menggunakannya untuk mengelola perekonomian negara. APBN pada perkembangannya telah mengalami banyak perubahan struktur. APBN saat ini menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja berdasarkan UU Nomor 1 tahun 2004.

Sejak tahun 1969 diterapkan sistem berimbang dan dinamis dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Sistem anggaran berimbang dan dinamis ini menggantikan sistem anggaran sebelumnya pada masa orde lama yang belum membedakan antara anggran belanja dengan penerimaan. Pembedaan antara anggaran belanja dengan penerimaan akan mempermudah mengetahui berapa besar anggaran belanja pemerintah untuk sektor publik. Namun demikian, pengelolaan anggaran yang semakin efektif tersebut kurang berpihak pada tujuan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Karena itu penting dilakukan penelusuran tentang peluang-peluang hadirnya reformasi kebijakan anggaran yang mengarah pada *pro poor budget* yang

secara substansial mengandung tujuan-tujuan pengurangan kemiskinan dan promosi kesejahteraan, dan tentunya mengurangi terjadinya penyimpangan anggaran. Hal yang dapat diasumsikan bahwa desain institusional itu penting tetapi tidak cukup untuk melahirkan APBN yang *pro poor* secara konkret.

Kesimpulan[16] yang dilakukan Pemerintah nampaknya masih melanjutkan perencanaan anggaran konservatif, yakni peningkatan target penerimaan negara secara inkremental. Sebagaimana nampak dalam RAPBN 2015, belum terlihat adanya upaya yang kuat dari Pemerintah untuk mengoptimalisasi sumber pendapatan negara, termasuk mengurangi potensi kebocoran penerimaan. Rancangan APBN 2015 masih belum dilindungi oleh sistem integritas demi mencegah salah urus, korupsi dan penyelewengan anggaran lainnya.

Kinerja pemerintah dalam upaya penyediaan pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan) serta penanggulangan kemiskinan masih menghadapi tantangan efektifitas dan kesinambungannya karena dampak APBN dalam mengentaskan kemiskinan ternyata berbiaya tinggi dan fluktuatif. Peningkatan alokasi anggaran pada kenyataannya baru membuat ongkos untuk menurunkan kemiskinan di Indonesia semakin mahal (bila tidak ingin disebut boros).

Pemerintahan baru praktis mewarisi stagnasi upaya penurunan angka kemiskinan sekaligus peningkatan angka ketimpangan yang drastik dari level 0.35 (2005) menjadi 0.41 (2013, Indeks Gini).

APBN merupakan persoalan pertaruhan kekuasaan dan kepentingan yang beragam. APBN menjadi arena kontestasi beragam aktor politik di tingkat pusat yang masing-masing mempunyai kepentingan secara beragam pula. Politik anggaran yang berorientasi pada pengurangan kemiskinan *(pro poor)* dan berpihak kepada kesejahteraan tidak mungkin turun dari langit, tetapi selalu diawali dengan kontestasi politik yang dimenangkan oleh koalisi *pro poor* atas kekuatan pro elite.

Karena itu, persoalan-persoalan yang selalu muncul dalam pengelolaan keuangan negara antara lain terkait regulasi nasional tentang pengelolaan

[16] Kesimpulan ini dibuat oleh Komisi Anggaran Independen (KAI) dan Yayasan Tifa dalam "RAPBN 2015 dan Mimpi Kesejahteraan", Jakarta: KAI, 2014, 5.

keuangan negara melalui APBN, pengelolaan APBN dalam konstalasi politik anggaran dan tinjauan ekonomi Islam, prinsip-prinsip pengelolaan APBN yang menciptakan *pro poor budgeting* atau *pro elite budgeting,* faktor-faktor penyebab terjadinya penyimpangan anggaran dan korupsi dalam pemerintahan dan upaya-upaya pencegahannya, serta nilai strategis pengelolaan APBN dari sisi politik anggaran dan pembangunan di Indonesia.

Buku ini bertujuan untuk menjelaskan permasalahan-permasalahan yang terkait dengan manajemen APBN dan politik anggaran di Indonesia serta pengelolaan APBN dari sisi politik anggaran dan pembangunan dalam perspektif ekonomi Islam. Hal ini diharapkan sebagai ikhtiar secara teoritis diharapkan dapat mengembangkan konsep dan teori ekonomi Islam dalam konteks pengelolaan anggaran pemerintah, sedangkan secara praktis dapat memberikan masukan bagi para pengelola anggaran di lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk lembaga pendidikan.

B. Studi Keuangan Negara dan Pengelolaan APBN

Studi tentang pengelolaan anggaran terkait dengan keuangan negara dalam bentuk penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Karena itu, studi ini terkait dengan disiplin keuangan publik atau keuangan negara yang menekankan peran pemerintah dalam pengelolaan anggaran untuk kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pengelolaan anggaran pada setiap negara memiliki perbedaan akibat kondisi sosial, politik, ekonomi, dan khususnya pengaruh globalisasi, serta kepentingan-kepentingan pemerintah dalam upaya mensejahterakan rakyat.

Beberapa studi literatur tentang peran dalam pengelolaan anggaran untuk kesejahteraan rakyat antara lain dapat dicatat karya Adam Smith,[17] *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations.* Tokoh ini sebagai pelopor dalam kapitalisme yang memunculkan paradigme *laissez-faire* atau pasar bebas. Paul A. Samuelson[18] dalam *Economics.* Karya ini menjadi buku penting dalam kajian ilmu ekonomi yang membawa tradisi liberalisme dan pasar bebas sebagai karakter dari globalisasi ekonomi. Karena itu, Sri-Edi Swasono memberikan kritik terhadap

[17] Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* (New Rochelle,, N.Y : Arlington House, 1966)

[18] Paul A. Samuelson, *Economics* (New York: McGraw-Hill Book Company, 2008).

budaya kampus yang menggunakan literatur ini tanpa kritik mendalam karena aksioma-aksioma liberalisme dan individualismenya.

Karya lain ditulis Robin W. Boadway and Neil Bruce[19] dalam *Welfare Economics.* Buku ini memberikan penjelasan tentang paradigma kesejahteraan ekonomi dalam perspektif kapitalisme. Alessandro Roncaglia[20] dalam *The Wealth of Ideas: a History of Economic Thought* memberikan penjelasan dengan analisis ekonomi tentang perkembangan pemikiran ekonomi klasik sampai neoliberalisme. Tulisan lain tentang hubungan negara dan pasar dapat dibaca Murray N. Rothbard[21] dalam *Power and Market Government and the Economy*. Buku ini penting untuk melihat dimensi peran dan pergulatan kekuatan pemerintah dan pasar dalam ekonomi. I. Wallerstein[22] dalam *The Capitalist World-Economy* mengungkapkan secara panjang sejarah kapitalisme dan globalisasi yang bergerak secara cepat di dunia modern.

Buku lain ditulis Susan George[23] dalam *Republik Pasar Bebas* yang memaparkan betapa sengitnya perang ide dan perang ideologi ekonomi pasar dalam menyebarkan neoliberalisme dan mempertahankan kapitalisme global. Shinichi Ichimura, et. al (eds.)[24] dalam *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience* menggambarkan pula kemenangan kapitalisme atas sosialisme.

Sedangkan kritik atas globalisasi dan pasar bebas antara lain karya Sri-Edi Swasono,[25] *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas*, Yogyakarta: Pustep UGM, 2010 dan *Mewaspadai Pasar Bebas (dalam Dari Lengser ke Lengser)*. Tokoh ekonomi rakyat ini banyak menghasilkan karya yang mengkritik globalisasi, pasar bebas, neoliberalime dan fokus pada memperjuangkan demokrasi ekonomi

---

[19] Robin W. Boadway and Neil Bruce, *Welfare Economics* (Oxford: Basil Blackwell, 1984).

[20] Alessandro Roncaglia, *The Wealth of Ideas: a History of Economic Thought* (New York: Cambridge University Press, 2006).

[21] Murray N. Rothbard, *Power and Market Government and the Economy* (Kansas: Institute for Humane Studies, Inc., 1977).

[22] I. Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (New York: Cambridge University Press, 1979)

[23] Susan George, *Republik Pasar Bebas* (Jakarta: INFID/Bina Rena Pariwara, 2002).

[24] Shinichi Ichimura, et. al (eds.), *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience* (New York; Palgrave Macmillan, 2009

[25] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas*, Yogyakarta: Pustep UGM, 2010.

berbasis Pancasila. Rainer Adam, dkk.[26] dalam *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia* memaparkan kondisi ekonomi Indonesia di tengah arus pasar bebas.

Tokoh lain adalah Mubyarto[27] yang menulis *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan.* Karya ini cukup penting bukan hanya upaya akademik penulis dalam mengkritik kapitalisme melainkan juga bentuk perjuangan dalam mengimplementasikan ekonomi kerakyatan. Kemudian Indra Ismawan[28] dalam *Sukses di Era Ekonomi Liberal Bagi Koperasi dan Perusahaan Kecil-Menengah.* Buku ini memaparkan kiat-kiat koperasi dan perusahaan kecil-menengah dalam menghadapi era ekonomi liberal. Mahmud Thoha, dkk.,[29] dalam *Globalisasi Krisis Ekonomi dan Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan* memberikan analisis krisis ekonomi di Indonesia akibat globalisasi dan memberikan alternatif bagi pengembangan ekonomi kerakyatan.

Studi lain terkait dengan pengeluaran pemerintah sebagai bentuk pengelolaan anggaran, pertumbuhan ekonomi, dan kasus korupsi dalam pemerintahan antara lain Jamzy Zodik[30] meneliti hubungan pengeluaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi regional. Penelitian ini cukup baik menganalisis pengeluaran pemerintah Indonesia yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional. Namun, fakta lain tentang korupsi nampaknya tidak diungkapkan.

Anton Hermanto Gunawan[31] dalam *Anggaran Pemerintah dan Inflasi di Indonesia* memberikan penjelasan tentang hubungan anggaran pemerintah dan inflasi di Indonesia. Buku ini sangat relevan untuk mengungkap pola dan sistem pengelolaan APBN di Indonesia, namun hanya menganalisis kondisi ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru.

---

[26] Rainer Adam, dkk., *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia* (Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung-Indonesia, 2004), 43.

[27] Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan* (Yogyakarta: Aditya Media, 1999).

[28] Indra Ismawan, *Sukses di Era Ekonomi Liberal Bagi Koperasi dan Perusahaan Kecil-Menengah* (Jakarta: Gramedia, 2001).

[29] Mahmud Thoha, dkk., *Globalisasi Krisis Ekonomi dan Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan* (Jakarta: Pustaka Quantum, 2002).

[30] Jamroni Sodik,"Pengeluaran Pemerintah dan Pertumbuhan Ekonomi Regional: Studi Kasus Data Panel di Indonesia", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 12 , No. 1, Universitas Islam Indonesia, 2007.

[31] Anton Hermanto Gunawan, *Anggaran Pemerintah dan Inflasi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991)

Ani Sri Rahayu[32] dalam *Pengantar Kebijakan Fiskal* memberikan gambaran tentang kebijakan fiskal yang terkait dengan perpajakan dan pengeluaran pemerintah Indonesia. Buku ini cukup baik menjelaskan struktur APBN dan pengelolaannya sejak masa reformasi, meskipun tidak banyak mengungkap persoalan-persoalan di bidang anggaran.

Tim Pengkajian SPKN BPKN[33] dalam *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan APBN/APBD* menjelaskan secara legal dan institusional berbagai praktek korupsi dan upaya pemberantasannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Namun demikian, buku ini sangat sederhana dalam mengungkap politik anggaran dan penyimpangannya.

Sedangkan kajian anggaran pemerintah sebagai bagian dari keuangan publik dalam ekonomi Islam dapat ditelusuri antara lain Yasin Ghadi dalam *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-I'tida' 'Alaiha*[34] memberikan analisis hukum Islam tentang keuangan negara *(al-mal al-'am)* yang dihubungkan dengan konsep harta dan pengelolaannya berdasarkan kaidah-kaidah syari'ah. Namun, karya ini kurang banyak mengungkap dimensi pengelolaan keuangan publik dan penerapannya melalui suatu politik anggaran.

Mahmud Julaid dalam *Qira'at fi al-Maliyat al-'Ammah fi al-Islam*[35] melakukan analisis terhadap konsep keuangan publik *(al-maliyat al-'ammah)* dan penerapannya dalam pemerintahan Islam pada masa klasik, namun relevansi pengelolaan keuangan negara dalam konteks pemerintahan sekarang ini tidak cukup memberi penjelasan yang lengkap.

M. Nejatullah Siddiqi melalui karyanya, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective*,[36] menjelaskan secara komprehensif tentang keuangan publik Islam dan penerapannya dalam konteks ekonomi modern di negara-negara Muslim. Namun, karena karya ini lebih bercorak "modul" sebagai bahan kuliah, sehingga tidak

---

[32] Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010).

[33] Tim Pengkajian SPKN BPKN, *Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Korupsi pada Pengelolaan APBN/APBD* (Jakarta: BPKP, 2002).

[34] Yasin Ghadi, *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-I'tida' 'Alaiha* (Mu'tah: Mu'assasah Ram, 1994).

[35] Mahmud Julaid, *Qira'at fi al-Mali›yat al-'Ammah fi al-Isla›m* (Jeddah: IDB-IRTI, 1995/1415).

[36] M. Nejatullah Siddiqi, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective* (Jeddah: Centre for Research in Islamic Economics King Abdul Aziz University, 1413/1992).

ditemukan analisis mendalam tentang "diskusi" pengelolaan anggaran dari para pemikir ekonomi Islam.

Kajian penting keuangan publik dalam Islam dapat ditemukan pula pada karya Zafar Iqbal, *an Islamic Perspective on Public Finance.*[37] Karya ini mengungkap keuangan publik yang membahas secara komprehensif teori keadilan dalam ekonomi, teori pajak, teori anggaran, organisasi komersial sektor keuangan publik, dan korupsi. Meskipun karya ini membandingkan teori-teori tersebut perspektif Islam dan Barat, namun kurang memberikan analisis politik ekonomi Islam.

C. Teori Peran Negara

Studi tentang pengelolaan APBN dan globalisasi ekonomi dapat dikaji dengan menggunakan teori peran negara dalam ekonomi. Teori peran negara akan digunakan untuk menganalisis pengelolaan anggaran yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Sebab, menurut Mardiasmo, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran atau proses penyusunan anggaran adalah proses pengoperasional rencana dalam bentuk pengkualifikasian, biasanya dalam bentuk unit moneter, untuk kurun waktu tertentu. Jadi, penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Mnurut Anthony dan Govindarajan, proses penyusunan anggaran pada dasarnya memiliki 4 tujuan utama yaitu: (1) menyelaraskan dengan rencana strategik, (2) untuk mengkoordinasikan kegiatan dari beberapa bagian dalam organisasi, (3) untuk memberikan tanggungjawab kepada manajer atau pimpinan, guna mengotorisasi jumlah dana yang dapat digunakan, dan untuk memberitahukan hasil yang mereka capai, serta (4) untuk mencapai kerjasama.

Karena demikian, pemerintah yang berkewajiban mengelola anggaran bila dilihat dari peran dan fungsi ekonomi menjadi perdebatan di kalangan ekonom sosialis dan kapitalis. Secara umum, peran dan fungsi pemerintah tersebut terkait dengan adanya upaya pencapaian tujuan pembangunan ekonomi berupa tingkat

---

[37] Zafar Iqbal, *an Islamic Perspective on Public Finance* (Australia: University of South Australia, 2003).

kesejahteraan masyarakat yang optimal.[38] Namun demikian, perlu tidaknya turut campur pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut diperdebatkan oleh sosialisme dan kapitalisme.

Kapitalisme yang memiliki semangat liberal dalam bentuk yang murni menganggap pemerintah tidak perlu ikut campur dalam perekonomian kecuali terkait dengan aturan-aturan yang tidak ditentukan oleh setiap individu pelaku ekonomi. Dalam hal ini, setiap orang memiliki kebebasan secara mutlak untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam aspek ekonomi.

Para ekonom klasik yang dimotori Adam Smith[39] menilai bahwa pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu bidang pertahanan dan keamanan, keadilan sosial (tertib hukum), dan pekerjaan umum (sosial). Aliran ini menganggap bahwa hal penting bagi pemerintah adalah tidak melakukan aktivitas yang dikerjakan oleh para individu, melainkan pemerintah hanya melakukan kegiatan ekonomi yang sama sekali tidak pernah dilakukan oleh individu atau sektor swasta baik secara perorangan maupun bersama-sama.

Dalam pandangan John Stuart Mill,[40] konsep di atas dapat dianalisis melalui keberadaan perusahaan. Perusahaan lebih baik dijalankan oleh sektor swasta yang memang sudah tertarik untuk mengusahakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa ada campur tangan pemerintah, hanya saja memang ada beberapa pengecualiannya.

Sedangkan sistem ekonomi sosialis tidak menghendaki adanya kebebasan individu, sehingga kegiatan perekonomian harus dikuasai pemerintah sebagai institusi atau lembaga yang mewakili para individu.[41] Peran pemerintah dalam mengatur perekonomian tersebut untuk mengatur perencanaan dan penggunaan faktor-faktor produksi, melaksanakan kegiatan produksi, dan mengatur

---

[38] Lihat karya David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* (Addison – Wesly Publishing Company, Inc., 1992).

[39] Baca lebih lanjut karya Adam Smith, *The Wealth of Nations* (London: J.M. Dens and Sons, 1977).

[40] John Stuart Mill, *Principles of Political Economy* (London: Longman's Green and Co., 1921), Buku V, Bab II.

[41] Diskusi terbaru tentang sistem ekonomi sosialis yang mengalami transisi paradigma menuju ekonomi pasar dapat dibaca Shinichi Ichimura, et. al (eds.), *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience* (New York; Palgrave Macmillan, 2009), khususnya pada bagian III "The Role of the State and Market in Transition", 145-227.

distribusi barang-barang konsumsi, mengatur pendidikan serta kesehatan, dan lain sebagainya.[42]

Perkembangan ekonomi dewasa ini, tentu akan mempengaruhi aliran/paham tersebut di atas, sehingga pada pertengahan abad ke 20 tidak ada lagi sistem-sistem ekstrim yang murni, karena telah dirasakan berbagai kekurangan dari sistem ekstrim yang murni tersebut. Akibatnya, sistem perekonomian yang ada di sebagian besar negara di dunia sekarang ini, merupakan sistem perekonomian yang bersifat campuran.

Khususnya Indonesia, sistem perekonomian yang dianut adalah ekonomi Pancasila, yakni berdasarkan pada keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara individu dan masyarakat yang lahir dari kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Jadi, bukannya menggabungkan hal-hal yang baik dari sistem kapitalis dengan hal-hal yang baik dalam sistem sosialis, walaupun dalam bentuknya yang nyata sistem perekonomian Indonesia mirip dengan sistem ekonomi campuran.

Berdasarkan teori ekonomi analitis, fungsi ekonomi pemerintah dilihat dari fungsi dan tujuan kebijakan anggaran belanja pemerintah, sebagaimana diuraikan Musgrave[43] pada karyanya, *a Theory of Public Finance*, dapat dikelompokkan menjadi 3 jenis, yaitu: *pertama, allocation branch (to secure adjustments in the allocation of resources)*, yaitu fungsi untuk menyediakan pemenuhan terhadap *public wants* (kebutuhan publik); *kedua* adalah *distribution branch (to secure adjusments in the distribution of income and wealth)*, yaitu fungsi politik anggaran belanja yang termasuk "fungsi klasik" dengan kenyataan adanya pengeluaran dan penerimaan pemerintah yang memiliki efek sosial ekonomi; dan ketiga adalah *stabilization branch (to secure economic stabilization)*, yaitu fungsi mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi yang tinggi dengan kestabilan nilai uang.

---

[42] Lihat Shinichi Ichimura, et. al (eds.), *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience* (New York; Palgrave Macmillan, 2009), 151-153.

[43]Richard A. Musgrave, *a Theory of Public Finance* (New York: Mc-Graw-Hill, 1959). Baca pula John F. Due & Ann F. Friedlaender, *Government Finance* (New York: Richard D. Irwin, Inc. 1981). Untuk edisi Indonesia diterjemahkan Rudy Sitompul dan Ellen Gunawan, *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik* (Jakarta: Erlangga, 1984), 4-5. Baca pula Gareth D. Myles, *Public Economics* (Cambridge, UK.: Cambridge University Press), 1995.

Teori peran ekonomi pemerintah ini lebih lanjut akan digunakan untuk menganalisis pengelolaan APBN dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya, sekaligus keterkaitan dengan adanya penyimpangan-penyimpangan di bidang anggaran. Secara umum, politik anggaran pemerintah ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh globalisasi di bidang ekonomi, termasuk pasar bebas. Pengelolaan anggaran yang tidak transparan dan akuntabilitas oleh pemerintah akan menyebabkan kondisi ekonomi semakin terpuruk dan tertinggal negara lain. Karena itu, APBN yang dikelola pemerintah dalam menjalankan pembangunan seharusnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sekaligus berperan dalam mengokohkan nilai-nilai dan budaya bangsa Indonesia. Bukan sebaliknya, adanya alasan ekonomi menjadikan rakyat semakin terpinggirkan, dan masyarakat Indonesia menjadi "tamu" di rumah sendiri.

Dalam konteks Indonesia, sebagaimana diungkapkan Sri-Edi Swasono,[44] ada enam keprihatinan nasional seiring dengan perkembangan globalisasi yang mempengaruhi rakyat Indonesia melalui pertanyaan-pertanyaan berikut:

Pertama, mengapa pembangunan yang terjadi di Indonesia ini menggusur orang miskin dan bukan menggusur kemiskinan, akibatnya pembangunan menjadi proses dehumanisasi.

Kedua, mengapa yang terjadi sekedar pembangunan di Indonesia dan bukan pembangunan Indonesia ? orang asing yang membangun Indonesia dan menjadi pemegang konsesi bagi usaha-usaha ekonomi strategis, sedang orang Indonesia menjadi penonton atau pelayan globalisasi.

Ketiga, mengapa "daulat pasar" dibiarkan begitu berkuasa, sehingga menggusur "daulat rakyat".

Keempat, bukankah seharusnya kita menjadi Tuan di negeri sendiri, menjadi "*the master in our own homeland, not just to become the host*", yang hanya melayani kebutuhan globalisasi dan kepentingan mancanegara ? jadi, mengapa kita tetap menjadi *kuli* di negeri sendiri, sekedar menjadi *master of ceremony* ? akibatnya GDP berkembang lebih cepat dari GNP. Banyak ekonom lengah akan hal ini.

---

[44] Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism and Britherhood* (Jakarta: UNJ Press, 2005), 234-238.

Kelima, kesejahteraan rakyat tak kunjung tercapai, kesenjangan antara kaya dan miskin makin meningkat.

Keenam, kesenjangan antara kaya dan miskin yang membentukkan *frustation-gap* pada pihak si miskin, yaitu *gap* antara aspirasi yang berkembang oleh dorongan iklan konsumtif mewah dan makin meluasnya tarikan *affluency* pihak yang kaya dengan segala absurditas yang telah menyertainya, telah mendorong ketimpangan struktural dalam pemilikan.

Oleh karena itu, kehidupan ekonomi Indonesia seharusnya menetapkan berlakunya "demokrasi ekonomi" (Pasal 33 UUD 1945) sebagai penolakan terhadap liberalisme ekonomi melalui pasar bebas. Demokrasi ekonomi Indonesia menegaskan hubungan ekonomi berdasarkan *mutualism and brotherhood* (kebersamaan dan asas kekeluargaan) menolak *laissez-faire* atau pasar bebas neoliberalistik. Dalam wujudnya, demokrasi ekonomi ini meneguhkan kembali ekonomi rakyat.

BAB II
PENDAPATAN DAN PENGELUARAN PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA

A. Teori Keuangan Publik

Istilah keuangan publik identik dengan istilah keuangan negara, ekonomi publik, dan ekonomi sektor publik.[45] Menurut Richard A. Musgrave,[46] keuangan publik *(public finance)* merupakan ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai unit. Adapun dalam pandangan Carl C. Plehm,[47] keuangan publik merupakan ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembayaran kegiatan pemerintah.

Harvey S. Rossen[48] menyatakan bahwa "*public finance is the branch of economics that studies the taxing and spending activities of government*" (keuangan publik merupakan cabang ekonomi yang mengkaji aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah). Isu-isu penting dalam studi keuangan publik bukanlah persoalan keuangan meskipun berhubungan dengan aspek keuangan, melainkan masalah utama yang berhubungan dengan sumber-sumber riil. Kajian *public finance* menggunakan analisis positif dan normatif. Analisis posiitif menekankan isu-isu tentang sebab dan akibat sesuatu, sedangkan analisis normatif memfokuskan isu-isu etika dalam keuangan publik.

---

[45] Istilah *public finance* ini memiliki makna yang cukup *debatable*. Hal ini diakui pula oleh Harvey S. Rossen, bahwa istilah *finance* yang berarti "keuangan" atau berhubungan dengan uang *(money)* pada istilah tersebut tidak diartikan sebagai keuangan murni, karena isu-isu fundamental yang dikaji bukan keuangan. Hal ini disebabkan pula akibat fokus subyek ini yang kadang-kadang tidak jelas. Jadi, *public finance* memfokuskan pada kajian bagaimana cara pemerintah dalam melakukan alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Disiplin ini membahas pula tentang aktivitas pengeluaran dan pertumbuhan pendapatan pemerintah. Karena itu, *public finance* merupakan cabang dari ilmu ekonomi, bukan ilmu keuangan. Di samping itu, studi keuangan publik ini banyak menggunakan istilah lain, seperti *public sector economy* dan *public economy*. Lihat Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 2. Baca pula Guritmo Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik* (Yogyakarta: BPFE, 1999).

[46] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959), 7.

[47] Robin Boadway,"The Role of Public Choice Considerations in Normative Public Economics", pada S. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics* (Cheltenham U.K.: Edward Elgar Publishers, 2002), 47-68.

[48] Harvey S. Rossen, *Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice* (Princeton University: CEPS Working Paper No. 80, Maret 2002), 1.

Karena itu, menurut Harvey S. Rossen,[49] keuangan publik modern memfokuskan fungsi-fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah melakukan dan mengatur alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Pada bagian penting lainnya, fungsi makroekonomi pemerintah terkait dengan penggunaan pajak, pengeluaran, dan kebijakan moneter yang pada tingkat penyelesaian pengangguran dan tingkat harga.

Dalam pandangan Jha,[50] keungan publik merupakan studi tentang intervensi pemerintah dalam mengatur pasar *(market place)*. Dengan pandangan yang berbeda, menurut orientasi aliran Continental, keuangan publik merupakan studi tentang bagaimana masyarakat berpartisipasi melalui institusi politik dan fiskal untuk mencapai pola-pola dan tujuan-tujuan fiskal. Pengertian keuangan publik menurut aliran Continental ini diikuti pula oleh Buchanan.[51]

Sedangkan dalam *Encyclopedia International* didefiniskan bahwa keuangan publik adalah ilmu yang mempelajari tentang hal-hal yang berhubungan dengan bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang. Hal tersebut meliputi fungsi-fungsi pengeluaran, pengumpulan, dan peminjaman yang dilakukan oleh bangsa, negara atau pemerintah daerah.[52]

Istilah *public finance* untuk kajian ekonomi di Indonesia biasanya menggunakan istilah ilmu keuangan negara. Dalam pandangan Soetrisno PH,[53] ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menela'ah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah dan negara. Sedangkan dalam pandangan M. Suparmoko,[54] ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut.

---

[49] Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 1.

[50] Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 6.

[51] J.M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1967), 10-13.

[52] S. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance,* 47-68.

[53] Soetrisno PH, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara* (Yogyakarta: FE-UGM, 1981), 7-8.

[54] M. Suparmoko, *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: BPFE, 2003).

Di negara-negara "*Anglo Saxon*", keuangan publik atau keuangan negara sebagai ilmu dipandang sebagai cabang ilmu ekonomi, sedangkan di daratan Eropa, keuangan negara dipandang sebagai suatu cabang ilmu politik. Menurut Nurdjaman Arsjad, dkk.[55] dalam kepustakaan di negara-negara "*anglo saxis*", keuangan negara sering disebut "*public finance*", istilah "publik" sering membingungkan dan bukanlah merupakan istilah yang pas *(precise term)*. Dalam kepustakaan keuangan negara *(public finance)*, istilah "publik" biasa diartikan "pemerintah" *(government)*. Menurut Suparmoko dan juga Cullis & Jones, "*public sector*" dan "pemerintah" adalah identik, bahkan telah dikatakan pula bahwa studi keuangan negara adalah identik dengan studi peranan dan kegiatan pemerintah pada sektor publik.

Dalam arti luas sebenarnya istilah "publik" tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula "*utility*" (yang menangani kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal *(charitable associations)*. Istilah "*public finance*" seperti yang telah dijelaskan di muka diinterprestasikan dalam arti sempit yakni "*government finance*" (keuangan pemerintah), sedang makna "*finance*" (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana *(sources of fund)* dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan *(uses of fund)* untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Berdasarkan uraian tentang arti keuangan publik, maka disiplin ini paling tidak memiliki ruang lingkup yang mencakup: (1) pengeluaran negara; mekanisme melalui pengeluaran negara pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya; (2) penerimaan negara; membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/dana; (3) administrasi negara; menyangkut tentang semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan tentang

[55] Lihat Nurdjaman Arsjad, dkk, *Keuangan Negara* (Jakarta: Intermedia, 1992).

administrasi negara; (4) stabilisasi dan pertumbuhan; membahas mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu; (5) pengaruh dari anggaran penerimaan dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi pendapatan, dan peningkatan efisiensi, serta penciptaan kesempatan kerja.[56]

Dengan demikian, keuangan publik atau keuangan negara merupakan salah satu studi tentang apa yang seharusnya atau merupakan ilmu ekonomi normatif. Misalnya kita ingin mencapai tujuan-tujuan tertentu seperti pertumbuhan ekonomi atau distribusi penghasilan yang lebih merata, maka kita harus menentukan suatu kebijakan yang harus kita terapkan dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Keuangan publik sebagaimana ilmu pengetahuan sosial lainnya bersifat positif dan normatif. Keuangan publik sebagai studi ilmu dapat dibagi ke dalam "*positive public finance*" dan "*normative public finance*". Keuangan publik "positif" adalah studi tentang fakta, keadaan dan hubungan antar variabel yang berkenaan dengan usaha pemerintah di dalam mencari dana dan menggunakan dana, misalnya bagaimana sistem perpajakan dan struktur perpajakan dewasa ini, menela'ah keadaan dan sistem anggaran dewasa ini dan lain sebagainya. Jadi, dalam "*positive public finance*", kita berusaha menggambarkan, menjelaskan, serta meramalkan tentang apa yang terjadi dalam keuangan negara.

---

[56] Keuangan negara memiliki tubuh pengetahuan yang kompak, tunggal dan homogen, pokokpokok bahasan *(subject matters)* yang terkandung dalam keuangan negara sebagai studi dan ilmu adalah: (1) Pengeluaran Negara *(Government Expenditures); (2)* Sumber-sumber Penerimaan Negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan yang terpenting *(Government Revenues and Taxes); (3)* Pinjaman Negara dan Perlunasannya *(Government Borrowing and Indebtedness); (4)* Administrasi Fiskal atau Teknik Fiskal *(Fiscal Administration or Technique)* yang membahas hukum dan tatausaha keuangan negara; (5) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah *(Intergovernment Fiscal Relationship)*, suatu studi dalam keuangan negara yang semakin penting dan menonjol; dan (6) Kebijakan Fiskal *(Fiscal Policy)* yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara atas pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja, harga-harga dan juga efisiensi alokasi sumber-sumber daya. Dalam pandangan Rossen dan Gayer, ruang lingkup keuangan publik mencakup keuangan publik, negara, dan idiologi, kesejahteraan ekonomi *(welfare economic)*, pengeluaran publik (barang publik dan eksternalitas, politik ekonomi, pendidikan, analisis *cost-benefit*, asuransi sosial, distribusi pendapatan, perpajakan, dan sebagainya. Lebih lanjut baca karya Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 2.

Adapun keuangan publik "*normative*" adalah studi keuangan negara tentang etika dan nilai pandang *(value judgement)*, yakni bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran dan pinjaman negara bisa menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan atau distribusi pendapatan dan lain sebagainya. Jadi, studi "*normative public finance*" lebih banyak berkisar pada daerah permasalahan kebijakan keuangan negara *(fiscal policy)*. Hal ini dipengaruhi oleh pandangan ideologi, yang dibedakan dalam dua pendekatan utama, sebagaimana dijelaskan Harvey S. Rossen,[57] yaitu: *organic view of government*, dan *mechanistic view of government*.

Dalam hal ini, kebijakan pemerintah terkait dengan penerimaan dan pengeluaran untuk memperbaiki stabilitas ekonomi perlu dilakukan dalam bentuk kebijakan fiskal *(fiscal policy)*. Menurut Soediyono R.,[58] kebijakan fiskal atau politik fiskal merupakan tindakan yang diambil pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara berupa penerimaan dan pengeluaran dengan tujuan untuk mempengaruhi jalannya perekonomian.

Samuelson[59] menjelaskan bahwa pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam pertumbuhan pengeluaran pemerintah, pemerataan pendapatan oleh negara, dan pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Sedangkan perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi pengawasan langsung, konsumsi sosial dari barang publik, stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter, produksi pemerintah, dan pengeluaran kesejahteraan.

Oleh karena itu, mainstream teori ekonomi memberikan kerangka analisis keuangan publik. Karena itu, teori tersebut secara rasional bisa digunakan untuk mengkaji keuangan publik pada suatu wilayah penerapan mikroekonomi. Sebagaimana kasus pada cabang-cabang ekonomi lainnya, kerangka normatif keuangan publik mencakup kesejahteraan ekonomi *(welfare economics)*, salah satu

---

[57] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 2-5.

[58] Soediyono R., *Ekonomi Makro Pengantar Analisis Pendapatan Nasional* (Yogyakarta: Liberty, 1992), 95.

[59] Lebih lanjut dapat dibaca Paul A. Samuelson, *Economics* (New York: McGraw-Hill Book Company, 2008).

teori ekonomi yang memusatkan kajian pada kesejahteraan sosial bagi alternatif ekonomi pemerintah. Dalam hal ini, menurut Rossen,[60] kesejahteraan ekonomi memfokuskan pada kondisi-kondisi dimana alokasi sumber-sumber ekonomi mencapai efisiensi Pareto

B. Pendapatan Pemerintah

Setiap negara memiliki sumber daya ekonomi yang digunakan untuk melaksanakan fungsi pemerintah dalam berbagai bidang dan mencapai kesejahteraan masyarakat. Pada sisi lain, masyarakat memerlukan sumber-sumber ekonomi tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Masyarakat membutuhkan sumber daya manusia yang dapat memanfaatkan dan mengeksplorasi sumber-sumber ekonomi yang tersedia untuk mencapai kesejahteraan bersama.[61]

Karena itu, ketersediaan sumber-sumber daya tersebut mendorong pemerintah untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan kegiatan-kegiatannya. Tujuan masyarakat dan pemerintah dapat dicapai dengan mengikutsertakan sumber daya tersebut baik yang disediakan untuk pemerintah maupun masyarakat sendiri sebagai keseluruhan.

1. Sumber Pendapatan Pemerintah

Secara umum, pendapatan pemerintah sangat penting untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintah yang menjadi bagian dari pengeluran pemerintah. Pendapatan pemerintah mencakup penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan

---

[60] Harvey S. Rossen menjelaskan bahwa,"*Pareto-efficient defined as an allocation such that the only way to make one person better off is to make another person worse off. Pareto efficiency seems a reasonable normative criterion--if the allocation of resources is not Pareto efficient, it is "wasteful" in the sense that it is possible to make someone better off without hurting anybody else. A stunning result of welfare economics is that if two assumptions are satisfied, then an economy will achieve a Pareto-efficient allocation of resources without any government intervention. The assumptions are: 1) All producers and consumers act as perfect competitors; that is, no one has any market power. 2) A market exists for each and every commodity. In a way, this result formalizes an old insight: When it comes to providing goods and services, free enterprise systems are amazingly productive.*" Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 2.

[61] Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 126.

oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, dan sumber-sumber penerimaan lainnya.[62]

Berbagai sumber penerimaan pemerintah dapat diidentifikasi berikut ini:[63] *pertama*, pajak, yaitu pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat diterima; *kedua*, retribusi, yaitu suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dengan balas jasa yang langsung diterima; *ketiga*, keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara. Penerimaan yang berasal dari sumber ini berasal dari hasil penjualan atau harga barang-barang yang diproduksi oleh perusahaan negara; *keempat*, jenis denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah secara sah; *kelima*, sumbangan masyarakat, untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perizinan (lisensi); *keenam*, percetakan uang. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta kepada bank sentral guna memberikan pinjaman kepada pemerintah; *ketujuh*, hasil dari undian negara. Pemerintah akan mendapatkan dana berupa perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluarannya termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang dari undian negara tersebut; *kedelapan*, pinjaman baik dari dalam atau luar negeri; *kesembilan*, hadiah atau hibah, misalnya pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah atau dari swasta kepada pemerintah, serta dari pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan pemerintah ini bersifat volunter dengan tanpa balas jasa baik langsung maupun tidak langsung.

2. Distribusi Beban Pemerintah

Distribusi beban pemerintah menuntut adanya kebijakan pemerintah yang mengatur prinsip-prinsip yang ditempuh dalam mendistribusikan beban tersebut kepada masyarakat. Dengan kata lain, sebagai besar beban pemerintah dibiayai dari pajak, sehingga diperlukan aturan bagi pembebanan pajak kepada wajib pajak.

---

[62] Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 127-128.

[63] Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: BPFE, 2003), 94-95.

Dalam ekonomi klasik, Adam Smith[64] menegaskan beberapa prinsip utama dalam pembebanan pajak yang dikenal dengan *Smith's Canons*, yaitu: *pertama*, prinsip keadilan *(equity)*. Beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai ukuran dalam distribusi beban pajak itu, sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting, tetapi beban riil dalam arti kepuasan yang hilang; *kedua*, prinsip kesatuan *(certainty)*. Pajak yang dibebankan harus tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak, sehingga mudah dimengerti dan memudahkan administrasi pemerintah; *ketiga*, prinsip kelayakan *(convenience)*. Pajak tidak boleh menekan para pembayar pajak, sehingga mereka dengan suka rela membayar pajak kepada pemerintah; dan *keempat*, prinsip ekonomi *(economy)*. Pajak yang dibebankan hanya menimbulkan kerugian minimal dan biaya pemungutannya tidak lebih besar dari jumlah penerimaan pajaknya.

3. Jenis Pendapatan Pemerintah

Pendapatan pemerintah yang diterima oleh setiap negara cukup beragam dan berbeda dengan negara lainnya. Hal ini disebabkan antara lain perbedaan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki, falsafah negara yang dianut, tingkat pengeluaran pemerintah, dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Jean Bodin,[65] pakar tata negara Perancis abad ke-16, ada tujuh macam penerimaan pemerintah meliputi tanah milik negara, rampasan perang, sumbangan suka rela, hadiah negara sahabat, bea ekspor dan impor, perusahaan-perusahaan negara, dan perpajakan. Dalam pandangan Von Sonnenfels,[66] pakar keuangan dan kas negara Jerman, mengelompokkan sumber penerimaan negara dalam bentuk domein atau tanah milik negara, regalia (upeti yang bersifat wajib), dan perpajakan.

Untuk pemerintah Amerika Serikat, pendapatan negara bersumber dari perpajakan *(taxation)*, penerimaan komersial *(commercial revenue)*, penerimaan

---

[64] Lebih lanjut baca Baca lebih lanjut karya Adam Smith, *The Wealth of Nations* (London: J.M. Dens and Sons, 1977).

[65] A.B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (New York: McGraw-Hill, Inc, 1980), 98.

[66] A.B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, 103.

administratif *(administrative revenue)*, dan penerimaan lainnya, seperti uang denda, hasil lisensi, hasil penyitaan dan sebagainya.

Adapun pendapatan pemerintah Indonesia berdasarkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan.[67] *Pertama*, penerimaan dalam negeri mencakup: (1) penerimaan minyak bumi dan gas alam meliputi pajak penghasilan minyak bumi dan pajak penghasilan gas alam; dan (2) penerimaan diluar minyak bumi dan gas alam meliputi (a) pajak penghasilan berupa pajak penghasilan perseorangan, seperti hasil potongan penghasilan pekerjaan dan usaha dan pekerjaan, dan pajak penghasilan badan, seperti BUMN, badan usaha swasta, hasil pungutan kegiatan usaha, dan hasil potongan bunga, deviden, royalty, dan lainnya, (b) pajak pertambahan nilai (PPN) barang dan jasa serta pajak penjualan atas barang mewah, (c) bea masuk dan cukai, (d) pajak ekspor, (e). pajak bumi dan bangunan, (f) pajak lainnya, dan (g) penerimaan bukan pajak; dan *kedua*, penerimaan pembangunan meliputi bantuan program dan bantuan proyek

Philip E Taylor[68] dalam *The Economics of Public Finance* merinci jenis pendapatan pemerintah yang mencakup: *pertama*, grant and gifts. Grant merupakan subsidi dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau bantuan dari suatu negara kepada negara lain. Sedangkan gift merupakan bantuan atau sumbangan swasta kepada pemerintah; *kedua*, *administrative revenue* meliputi retribusi, denda dan perampasan, uang atau barang yang menjadi milik pemerintah dari orang yang meninggal dunia tanpa ahli wari, dan pungutan khusus, seperti pajak tanah, pajak rumah, kebutuhan perbaikan jalan dan sebagainya (di Amerika Serikat dinamakan *special assetment* dan di Inggris disebut *betterment taxes*; *ketiga*, *commercial revenue*, yaitu harga jasa yang diberikan atau harga yang dijual pemerintah, misalnya listrik, dan *keempat*, pajak.

Sedangkan Geodhart[69] mengelompokkan pendapatan pemerintah menjadi 3 jenis, yaitu: *pertama*, penghasilan dari milik pemerintah, meliputi penghasilan

---

[67] M. Suparmoko, *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: BPFE, 2003).
[68] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 178-179.
[69] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 182.

dari domein tanah pemerintah dari penyewaan, penghasilan dari monopoli fiscal, penghasilan perusahaan pemerintah dengan monopoli, penghasilan pemerintah tanpa monopoli, penghasilan pemerintah dalam perusahaan campuran, dan penghasilan dari cadangan yang dibungakan atau dipinjamkan di Bank, dan penghasilan dari kredit pemerintah; *kedua*, pungutan-pungutan/heffingen, meliputi retribusi prestasi, sumbangan wajib atau sumbangan pajak *(spesial taxes/spesial assetment/bettemant taxes)*, pajak-pajak, denda-denda, dan premi untuk jaminan sosial yang diterima oleh pemerintah (dana sakit,dana pensiun); dan *ketiga*, penghasilan lain meliputi bantuan yang diperoleh dari pemerintah daerah dari pemerintah pusat (subsidi), bantuan dari luar negeri, uang pampasan perang, penghasilan dari rampasan, dan penghasilan dari mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris.

Kategori lain dari pendapatan pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi penerimaan pajak *(tax revenues)* dan bukan pajak *(non-tax revenues)*.[70] Pembagian ini dengan mempertimbangkan bahwa sumber pendapatan pemerintah dari pajak semakin penting dari aspek keuangan publik. Pajak merupakan iuran wajib yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat berdasarkan undang-undang tanpa suatu imbalan yang secara langsung dapat diberikan kepada setiap wajib pajik tersebut.

Penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak *(tax revenue)*, meliputi pajak langsung, pajak tidak langsung, bea dan cukai, penerimaan administrasi, dan lain-lain. Sedangkan penerimaan yang berasal bukan dari pajak *(non-tax revenue)* mencakup retribusi, keuntungan dari perusahaan negara, denda-denda dan perampasan, sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan pemerintah, pencetakan uang, pinjaman, hadiah, dan sebagainya.

4. Pajak sebagai Sumber Pendapatan Pemerintah

Pajak merupakan suatu pungutan yang menjadi hak pemerintah berdasarkan undang-undang, sehingga pembebanan dan pemungutannya dapat dipaksakan kepada wajib pajak meskipun tidak ada balas jasa yang langsung dapat diterima dari pemakaiannya.

---

[70] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 187-189.

Pajak menjadi sumber pendapatan paling penting dalam ekonomi modern. Karena itu, menurut Harves S. Rosen,[71] teori-teori pajak mengeksplorasi bagaimana pajak dapat dipungut untuk mencapai efisiensi ekonomi dan untuk mencapai distribusi pendapatan secara adil. Sebagaimana kasus pada kajian pengeluaran pemerintah, maka teori kesejahteraan ekonomi dapat digunakan untuk kerangka analisis tentang pajak tersebut.

Dalam pandangan Don Fullerton and Gilbert Metcalf,[72] pajak menjadi akibat langsung dari adanya aktivitas pemerintah yang menimbulkan persoalan tentang siapa yang membayar pajak (wajib pajak) dan siapa yang menderita beban pajak. Persoalan pertama ditetapkan melalui undang-undang atau peraturan pemerintah, sedangkan masalah kedua bisa jadi terkait dengan beban pajak orang lain yang dilimpahkan oleh wajib pajak.

Dalam penetapan pajak dan pemungutannya kepada masyarakat harus mempertimbangkan asas-asas agar tidak menyebabkan masalah baru bagi para wajib pajak. Menurut Adam Smith,[73] ada empat cara yang perlu diperhatikan dalam pemungutan pajak, yaitu: *pertama*, pelaksanaan pemungutan pajak membutuhkan banyak staf dengan gaji yang bersumber dari penerimaan pajak atau pajak baru; *kedua*, pemungutan pajak dapat mematikan usaha masyarakat atau hambatan usaha tertentu yang memberikan kesempatan kerja dengan memakai bahan mentah serta input lain yang telah tersedia; *ketiga*, pajak mungkin berakibat menghukum atau mematikan kesempatan untuk investasi modal yang sangat diperlukan bagi kemajuan masyarakat. Pajak yang terlalu berat akan menimbulkan penolakan pajak dan kejahatan; dan *keempat*, pemungutan pajak dapat menimbulkan tekanan, penyuapan, dan persoalan lainnya.

Berbeda dengan pandangan Adam Smith, Wagner[74] merumuskan empat postulat atau asas bagi pencapaian pajak ideal, yaitu: *pertama*, asas politik

---

[71] Harvey S. Rosen, *Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice*, 11.

[72] Don Fullerton and Gilbert Metcalf, "Tax Incidence." in *Handbook of Public Economics* (Ed: Alan Auerbach and Martin Feldstein, Forthcoming, 2001), 33-34.

[73] Lebih lanjut baca Adam Smith, *The Wealth of Nations*, London: Everyman's Library, 1910, Buku V Bab II Bagian II tentang "on Taxes". Baca pula Beverly Moran,"Adam Smith and the Search for an Ideal Tax System" pada Isaac William Martin, et.al. (eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2009), 201-215

[74] Jürgen G. Backhaus and Adolf E. Wagner, *From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity*, JEL codes: B1, B2, H0, Z0, . 76-79.

finansial, yaitu menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai dan bersifat dinamis; *kedua*, asas ekonomis, yaitu pajak dikenakan hanya pada pendapatan, modal dan atau pengeluaran dengan mempertimbangkan fleksibelitas; *ketiga*, asas keadilan, yaitu pajak bersifat umum atau universal dengan prinsip kesamaan beban; *keempat*, asas administrasi, yaitu adanya kepastian perpajakan, keluwesan dalam penarikan, biaya relatif kecil; *kelima*, asas yuiridis atau hukum, yaitu pajak ditetapkan melalui undang-undang dan bersifat jelas.

Adapun untuk memahami masalah penerima beban pajak, maka dapat dianalisis dengan teori insidens pajak *(tax incidence theory)* yang dikemukakan Musgrave.[75] Dalam hal ini, ada tiga konsep beban pajak, yaitu insidens pajak anggaran berimbang *(balance budget incidence)*, insidens pajak diferensial *(differential incidence)*, dan insidens pajak absolut *(absolut incidence)*. Perbedaan ketiga konsep tersebut terletak pada pola pengeluaran pemerintah.

Pemerintah dapat mengenakan berbagai jenis pajak secara berbeda karena adanya titik pengenaan pajak yang berbeda. Untuk mendeskripsikan pemungutan pajak dapat dilihat pada aliran lingkar suatu perekonomian yang sederhana sebagaimana pada diagram dibawah ini.[76] Hal ini dapat dijelaskan bahwa sektor rumah tangga menerima barang dan jasa dari sektor bisnis dan memberikan faktor-faktor produksi kepada sektor bisnis untuk digunakan dalam proses produksi. Arus uang merupakan kebalikan dari arus barang, jasa, dan faktor-faktor produksi. Pemerintah dapat mengenakan pajak pada titik 1, yaitu pajak yang dikenakan pada pembelian perusahaan berupa faktor-faktor produksi, misalnya pajak pertumbuhan nilai (VAT).

[75] Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 24-25.

[76] Don Fullerton and Gilbert Metcalf, "Tax Incidence", 36-40.

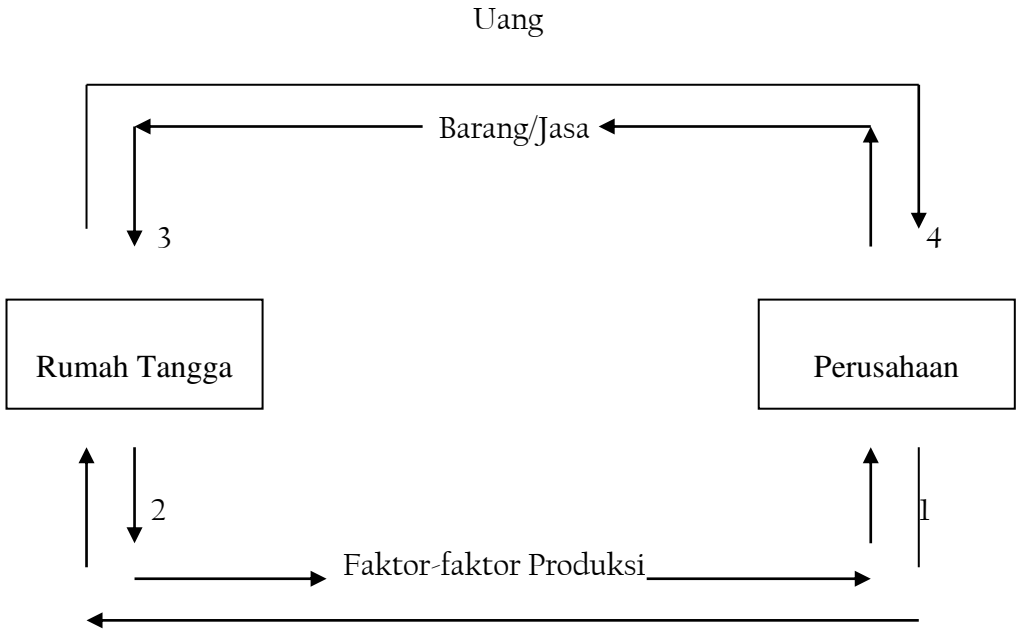


Diagram Arus Lingkar Pemungutan Pajak

Konsep teori insidens pajak yang *pertama*, insidens pajak anggaran berimbang *(balance-budget-incidence)*, yaitu pengaruh distributif suatu pajak terhadap pengeluaran pemerintah yang dibiayai dari penerimaan-penerimaan pajak dalam jumlah yang sama. *Kedua*, insidens pajak diferensial *(differential incidence)*, yaitu menganalisis pengaruh distribusi pendapatan dari suatu jenis pajak apabila digantikan dengan jenis pajak lain untuk membiayai aktivitas pemerintah dalam jumlah yang sama. Jadi, insidens pajak diferensial menganalisis berbagai alternatif pembiayaan dengan pajak dari suatu program pemerintah. *Ketiga*, insidens pajak absolut *(absolute incidence)*, yaitu untuk melihat pengaruh suatu jenis pajak terhadap distribusi pendapatan masyarakat tanpa melihat efek distributif jenis pajak lainnya atau dari suatu program pemerintah (pengeluaran pemerintah).[77]

Teori insidens pajak dapat diterapkan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan keseimbangan parsial *(partial equilibrium approach)* dan pendekatan

[77] Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 201-202.

keseimbangan umum *(general equilibrium approach)*.[78] *Pertama*, pendekatan keseimbangan parsial adalah suatu pendekatan untuk menganalisis distribusi pendapatan yang terjadi dalam satu pasar saja sebagai akibat adanya suatu pajak. Jadi, pendekatan keseimbangan parsial ini hanya melihat beban akhir suatu jenis pajak dalam satu pasar saja, sehingga tidak dapat dipergunakan untuk menganalisis pajak penjualan umum *(general sales tax)* berupa pajak penjualan yang dikenakan pada semua jenis barang.

Untuk pajak penjualan dibagi menjadi pajak advalorem *(advalorem tax)* dan pajak perunit *(unit tax)*. Pajak advalorem adalah pajak penjualan yang dikenakan berdasarkan nilai, misalnya untuk pajak tekstil dikenakan pajak 10% dari harga jualnya, sedangkan pajak penjualan perunit *(unit tax)* dikenakan berdasarkan jumlah unit barang yang dijual.[79]

Pemerintah menggunakan pajak penjualan dengan maksud agar pajak tersebut dibayar oleh konsumen. Tujuan ini akan menjadi lebih jelas lagi dianalisis dengan pengenaan cukai atas suatu barang. Sebetulnya pajak penjualan dan cukai kedua-duanya adalah sama, yaitu termasuk pajak tidak langsung. Akan tetapi ada dua perbedaan yang mendasar antara kedua jenis pajak tersebut yaitu cukai dikenakan pada barang yang terbatas dan untuk mengendalikan atau membatasi konsumsi masyarakat terhadap suatu barang.

Kedua, pendekatan keseimbangan umum digunakan untuk menganalisis pengaruh suatu jenis pajak dalam satu pasar terhadap keseimbangan pada pasar-pasar lainnya yang terkait dengan pihak yang dikenakan pajak.

C. Pengeluaran Pemerintah

Untuk memahami perkembangan pengeluaran pemerintah, maka dapat dianalisis melalui teori makro dan teori mikro. Teori makro ekonomi menggariskan bahwa pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) untuk pembelian barang dan jasa merupakan injeksi terhadap perekonomian yang

---

[78] Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 203-205.

[79] Studi mutakhir tentang pengeluaran pemerintah *(public expenditure)* dapat dibaca John Creedy, Shuyun May Li and Solmaz Moslehi, "The Composition of Government Expenditure in an Overlapping Generations Model", *Research Paper Number 1064*, Melbourne: Department of Economics The University of Melbourne (February 2009) : 1-34.

berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran eksogen yang besarnya ditentukan oleh sejauhmana ketersediaan anggaran pemerintah yang diperoleh dari pajak (*fiscal policy*). Pengeluaran pemerintah biasanya ditujukan kepada upaya penyediaan infrastruktur berupa fasilitas umum, maupun berupa transfer langsung yang ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan mengatasi masalah kemiskinan.

Teori makro tentang perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dianalisis dengan model pembangunan dari Rostow dan Musgrave, hukum Wagner tentang perkembangan aktivitas pemerintah, dan teori Peacock dan Wiseman. Teori-teori tersebut dilatarbelakangi adanya perkembangan pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat akibat kegiatan kegiatan pemerintah yang mengalami peningkatan dalam sistem perekonomian.

Karena itu, menurut Mick Foster and Adrian Fozzard,[80] peranan pemerintah yang semakin meningkat menyebabkan pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional semakin besar. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pemerintah itu. Namun demikian, proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan pemerintah dalam suatu bentuk perekonomian.

1. Model Pembangunan Rostow dan Musgrave

Analisis Rostow dan Musgrave tentang perkembangan peranan pemerintah direlasikan dengan tahapan pertumbuhan ekonomi yang meliputi tahap awal, menengah, dan tahap lanjut.[81] Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendiidikan, kesehatan, dan sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan

---

[80] Diskusi lebih lanjut tentang peran pemerintah dalam pengeluaran dapat dibaca Mick Foster and Adrian Fozzard, *Aid and Public Expenditure: A Guide* (London SE1 7JD: Overseas Development Institute 111 Westminster Bridge Road, 2000).

[81] Menurut Rostow, proses pembangunan ekonomi bisa dibedakan ke dalam 5 tahap yaitu masyarakat tradisional (*the traditional society*), pra syarat untuk tinggal landas (*the preconditions for take off*), tinggal landas (*the take-off*) , menuju kedewasaan (*the drive to maturity*) dan masa konsumsi tinggi (*the age of high mass-consumption*). Rostow berpendapat bahwa yang menjadi dasar perbedaan tahap pembangunan ekonomi tersebut adalah karakteristik perubahan keadaan ekonomi, social dan politik yang terjadi di masyarakat. Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 34.

ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar.

Menurut Musgrave,[82] suatu proses pembangunan akan ditandai dengan adanya investasi swasta dalam persentase terhadap GNP semakin besar dan persentase investasi pemerintah dalam persentase GNP akan semakin kecil. Adapun menurut Rostow,[83] pada tingkat ekonomi lanjut pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah akan beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

Model pembangunan Rostow dan Musgrave ini memberikan kerangka dasar bagi peningkatan pengeluaran pemerintah seiring dengan peranan pemerintah yang semakin besar. Meskipun teori ini dikembangkan dari pengalaman pembangunan ekonomi di berbagai negara, namun ada ketidakjelasan terkait dengan pertumbahan ekonomi yang berlangsung secara bertahap atau tahapan tersebut berlangsung simultan dan bersamaan.

Karena itu menurut Schumpeter,[84] faktor utama yang menyebabkan perkembangan ekonomi adalah proses inovasi yang dilakukan oleh para innovator dengan inovasi-inovasinya. Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai peningkatan *output* masyarakat yang disebabkan oleh semakin banyaknya jumlah factor produksi yang digunakan dalam proses produksi masyarakat tanpa adanya perubahan tekhnologi produksi masyarakat tanpa adanya perubahan tekhnologi produksi itu sendiri. Sedangkan pembangunan ekonomi adalah kenaikan output yang disebabkan oleh inovasi yang dilakukan oleh para innovator.

2. Hukum Wagner

Perkembangan pengeluaran bagi kegiatan-kegiatan pemerintah semakin meningkat. Wagner menyebut kondisi ini sebagai "hukum selalu makin meningkatnya kegiatan negara" *(law of ever increasing state activities)*, atau "hukum

---

[82] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 25-26. Lihat pula Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 37.

[83] James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999).

[84] Baca pada James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999)

makin meningkatnya kebutuhan negara".[85] Peningkatan ini terletak pada kegiatan dan kebutuhan pemerintah terkait dengan tugas dan fungsi pemerintah, penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah, termasuk pengeluaran pemerintah. Musgrave menyebut hukum Wagner ini dengan hukum *growing public expenditures* atau hukum makin meningkatnya pengeluaran-pengeluran pemerintah.[86] Konsekuensinya, hukum Wagner ini menunjukkan bahwa makin meningkatnya kegiatan-kegiatan pemerintah, makin meningkatnya kebutuhan pemerintah, dan makin meningkatnya pengeluaran negara.

Dengan demikian, hukum Wagner ini memberikan asumsi bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner ini berdasarkan pengamatan empiris dari negara-negara maju, tetapi hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan ekternalitas.

Untuk lebih jelas, Hukum Wagner ini dapat dapat diformulasikan berikut:[87]

$$\frac{\text{Pk PP1}}{\text{PPK1}} < \frac{\text{Pk PP2}}{\text{PPK2}} < \ldots < \frac{\text{Pk PP n}}{\text{PPKn}}$$

Keterangan:

PkPP = pengeluaran pemerintah per kapita

PPK = pendapatan perkapita yaitu GNP/jumlah penduduk

1, 2, ... n = jangka waktu (tahun)

Hukum Wagner ini memiliki kelemahan karena tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner hanya melakukan analisis dengan teori organis pemerintah *(organic theory of the state)*, yaitu pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota

---

[85] Wagner and Weber: "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government," *National Tax Journal*, 30 (1977), 59-68.

[86] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 24.

[87] Wagner and Weber: "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government," *National Tax Journal*, 30 (1977), 59-68.

masyarakat lainnya.[88] Di samping itu, peningkatan pengeluaran pemerintah tersebut bersifat relatif atau absolut. Kayaalp[89] mencatat bahwa teori organik pemerintah banyak diikuti dalam kajian keuangan publik Jerman. Teori ini digunakan secara sistematik oleh Fichte (1800) dan Schaffle (1878), kemudian dikembangkan oleh Wagner (1883). Mereka selalu menggunakan teori ini sebagai ilustrasi dalam menjelaskan tujuan pemerintah dan tidak pernah memiliki argumen secara analitik.

Dalam hal ini, Musgrave menilai Wagner tidak mampu menjelaskan secara spesifik (*Adolf Wagner failed to specify)*.[90] Musgrave menganalisis bahwa substansi hukum Wagner tersebut tentang peningkatan pengeluaran pemerintah bersifat relatif. Relatif yang berarti dinyatakan dengan persentase dari GNP dan atau dibandingkan dengan sektor swasta. Dengan kata lain, produksi barang-barang termasuk jasa dalam masyarakat dibedakan menjadi dua, yaitu barang-barang kolektif (termasuk semi kolektif) dan barang-barang swasta.

Peacock dan Wiseman[91] memberikan kritik pula terhadap hukum Wagner. Menurut keduanya, ada tiga kelemahan, yaitu: *pertama*, teori Wagner didasarkan atas teori organisasi negara *(organic self determining theory of the state)* yang sekarang tidak dianut negara-negara Barat. Teori ini menyatakan bahwa negara merupakan organisme hidup yang terbebas dari warga negara yang mempunyai kebutuhan tersendiri dan juga mengalami perkembangan; *kedua*, Wagner tidak memperhitungkan pengaruh perang terhadap pengeluaran negara; dan *ketiga*, Wagner selalu menekankan dalam waktu jangka panjang atau *along term trend of public economic activity*, sehingga kurang memperhatikan pola waktu atau proses perkembangan pengeluaran negara tersebut.

3. Teori Peacock dan Wiseman

Teori Peacock dan Wiseman didasarkan pada penelitian empiris dengan penekanan pola waktu dan perkembangan pengeluaran pemerintah bukan

---

[88] Lebih lanjut baca Jürgen G. Backhaus and Adolf E. Wagner, *From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity*, JEL codes: B1, B2, H0, Z0, . 12-13.

[89] Orhan Kayaalp, *The National Element in the Development of Fiscal Theory* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 17.

[90] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 21-22.

[91] Lebih lanjut baca A.T. Peacock dan J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (London: George Allen & Unwin, 1967).

bersifat *continious growth*, melainkan seperti tangga rumah. Keduanya menamakan dengan istilah "*steplike*".[92] Peacock dan Wiseman menilai bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Hipotesis teori Peacock dan Wiseman ini menjadi dasar dari teori pemungutan suara.

Teori ini menjelaskan pula bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Dalam hal ini, perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah; dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.[93]

Namun demikian, bila keadaan normal tersebut terganggu misalnya karena adanya perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Karena itu penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat, dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan ini disebut efek pengalihan *(displacement affect)*, yaitu adanya suatu gangguan sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Perang tidak bisa dibiayai hanya dengan pajak, sehingga pemerintah juga harus meminjam dari negara lain untuk pembiayaan perang. Setelah perang selesai sebetulnya pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajak pada tingkat sebelum adanya gangguan. Akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan karena pemerintah harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran utang yang digunakan untuk membiayai perang, sehingga pengeluaran

---

[92] A.T. Peacock dan J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (London: George Allen & Unwin, 1967).

[93] Anthony B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics* (New York: Mac-Graw Hill, 1980).

pemerintah setelah perang selesai meningkat tidak hanya karena GNP naik, tetapi juga karena pengembalian utang dan bunganya.

Di samping itu, banyak aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang, dan ini disebut dengan efek inspeksi *(inspection affect)*. Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan kepada pemerintah sebagai bagian kegiatan ekonomi yang tadinya dilaksanakn oleh swasta. Ini disebut efek konsentrasi *(concentration affect)*. Adanya ketiga efek diatas menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah sehingga setelah perang selesai, tingkat pajak tidak turun kembali pada tingkat sebelum terjadinya perang.

Meskipun teori Peacock dan Wiseman ini cukup baik dalam menjelaskan perkembangan pengeluaran pemerintah, namun muncul pula kritik atas teori ini dari Bird. Menurut Bird,[94] selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke aktivitas yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini akan menyebabkan kenaikan pengeluaran pemerintah dalam presentase terhadap GNP. Akan tetapi setelah terjadinya gangguan, presentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP perlahan-lahan akan menurun kembali pada tingkat sebelum terjadinya gangguan. Jadi, efek pengalihan hanya merupakan gejala dalam jangka pendek, tetapi tidak terjadi dalam jangka panjang.

Kritik lain muncul dari Clarke[95] bahwa meskipun teori Peacock dan Wiseman ini menjelaskan adanya toleransi pajak, yaitu suatu limit perpajakan, namun keduanya tidak menyatakan pada tingkat berapa toleransi pajak tersebut. Karena itu menurut Clarke, limit perpajakan sebesar 25 persen dari pendapatan nasional. Apabila limit tersebut dapat dilampaui maka akan terjadi inflasi dan gangguan sosial lainnya.

Teori kedua yang menjelaskan perkembangan pengeluaran pemerintah adalah teori mikro. Teori mikro ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor

---

[94] Untuk menganalisis lebih jauh kelebihan dan kelemahan teori Peacock dan Wiseman baca Richard M. Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes* (Washington DC: Inter American Development Bank, 2001).

[95] Lihat James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, 167-168.

yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik.

Adapun perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan berdasarkan faktor perubahan permintaan akan barang publik, perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik, dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi, perubahan kualitas barang publik, dan perubahan harga-harga faktor produksi.

BAB III
MANAJEMEN APBN DAN POLITIK ANGGARAN DI INDONESIA

Pada bab III ini akan dijelaskan tentang pengelolaan APBN dan politik anggaran di Indonesia. Pengelolaan APBN terkait dengan upaya pemerintah dalam mengatur keuangan negara yang mencakup sumber-sumber pendapatan dan pembelanjaan negara. APBN ini sebagai dasar bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Mekanisme dan pengelolaan APBN pada bagian ini akan dibatasi pada masa reformasi dengan alasan sistem dan mekanisme yang berbeda dengan masa sebelumnya.

A. Ruang Lingkup APBN[96]

1. Pengertian dan Struktur APBN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. *(Pasal 1 angka 7, UU No. 17/2003)*. Merujuk Pasal 12 UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

a. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
b. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
c. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara *(Pasal 12 ayat (2) UU No. 1/2004)*. Tahun anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan.

---

[96] Bagian ini bersumber pada *makalah* Suminto, "Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara". Makalah ini sebagai bahan penyusunan *Budget In Brief* 2004 pada Ditjen Anggaran, Departemen Keuangan. Lihat pula UU RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Sebelumnya, tahun anggaran dimulai tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun kalender sebagai tahun anggaran ini kemudian dikukuhkan dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara *(Pasal 4 UU No. 17/2003 dan Pasal 11 UU No. 1/2004)*.

Sebagaimana ditegaskan dalam Bagian Penjelasan UU No. 17/2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil (*result*) berupa *outcome* atau setidaknya *output* dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut. Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selayaknya dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektifitas dan efisiensi program pemerintah. Sedangkan sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Merujuk Pasal 3 Ayat (4) UU No. 17/2003, APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Berikut ini disajikan struktur APBN yang terdiri dari dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit, dan pembiayaan. Sejak tahun anggaran 2000, Indonesia telah mengubah komposisi APBN dari T-account menjadi I-account sesuai dengan standar statistik keuangan pemerintah, Government Finance Statistics (GFS), yaitu:

(1) Pendapatan negara dan hibah meliputi:

a. Penerimaan dalam negeri:

1) Penerimaan perpajakan terdiri dari pajak dalam negeri mencakup pajak penghasilan (minyak dan gas dan non minyak dan gas), pajak pertambahan nilai, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, cukai, dan pajak lainnya; dan pajak perdagangan internasional mencakup bea masuk, pajak/pungutan ekspor.

2. Penerimaan bukan pajak terdiri dari penerimaan sumber daya alam (minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, perikanan), bagian laba BUMN, dan PNBP lainnya.

b. Hibah

(2) Belanja negara meliputi:

a. Anggaran belanja pemerintah pusat:

1) Pengeluaran rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga hutang (hutang dalam negeri dan luar negeri), subsidi (subsidi BBM dan non BBM), dan pengeluaran rutin lainnya.

2). Pengeluaran Pembangunan terdiri dari pembiayaan pembangunan rupiah dan pembiayaan proyek.

b. Dana perimbangan meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus

c. Dana otonomi khusus dan penyeimbang

(3) Keseimbangan Primer

(4) Surplus/Defisit Anggaran (A-B)

(5) Pembiayaan (E.I + E.II) mencakup:

a. Dalam negeri terdiri dari:

1) Perbankan dalam negeri

2) Non-perbankan dalam negeri meliputi privatisasi, penjualan aset program restrukturisasi perbankan, dan obligasi negara (netto)

(penerbitan obligasi pemerintah dan pembayaran cicilan pokok hutang/obligasi DN.

b. Luar negeri terdiri dari:

1) Pinjaman proyek

2) Pembayaran cicilan pokok hutang LN

3) Pinjaman program dan penundaan cicilan hutang

Berikut ini akan diuraikan secara singkat ruang lingkup APBN di atas, yaitu:

a. Pendapatan Negara dan Hibah

Penerimaan APBN diperoleh dari berbagai sumber. Secara umum yaitu penerimaan pajak yang meliputi pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Cukai, dan Pajak lainnya, serta Pajak Perdagangan (bea masuk dan pajak/pungutan ekspor) merupakan sumber penerimaan utama dari APBN. Selain itu, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) meliputi penerimaan dari sumber daya alam, setoran laba BUMN, dan penerimaan bukan pajak lainnya, walaupun memberikan kontribusi yang lebih kecil terhadap total penerimaan anggaran, jumlahnya semakin meningkat secara signifikan tiap tahunnya. Berbeda dengan sistem penganggaran sebelum tahun anggaran 2000, pada sistem penganggaran saat ini sumber-sumber pembiayaan (pinjaman) tidak lagi dianggap sebagai bagian dari penerimaan.

Dalam pengadministrasian penerimaan negara, departemen/lembaga tidak boleh menggunakan penerimaan yang diperolehnya secara langsung untuk membiayai kebutuhannya. Beberapa pengeculian dapat diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait.

b. Belanja Negara

Belanja negara terdiri atas anggaran belanja pemerintah pusat, dana perimbangan, serta dana otonomi khusus dan dana penyeimbang. Sebelum diundangkannya UU No. 17/2003, anggaran belanja pemerintah pusat dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. UU No. 17/2003 mengintrodusing *uniffied budget* sehingga tidak lagi ada pembedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

Sementara itu, dana otonomi khusus dialokasikan untuk provinsi Daerah Istimewa Aceh dan provinsi Papua.

c. Defisit dan Surplus

Defisit atau surplus merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Pengeluaran yang melebihi penerimaan disebut defisit; sebaliknya, penerimaan yang melebihi pengeluaran disebut surplus. Sejak TA 2000, Indonesia menerapkan anggaran defisit menggantikan anggaran berimbang dan dinamis yang telah digunakan selama lebih dari tiga puluh tahun.

Dalam tampilan APBN, dikenal dua istilah defisit anggaran, yaitu: keseimbangan primer (*primary balance*) dan keseimbangan umum (*overall balance*). Keseimbangan primer adalah total penerimaan dikurangi belanja tidak termasuk pembayaran bunga. Keseimbangan umum adalah total penerimaan dikurangi belanja termasuk pembayaran bunga.

d. Pembiayaan

Pembiayaan diperlukan untuk menutup defisit anggaran. Beberapa sumber pembiayaan yang penting saat ini adalah: pembiayaan dalam negeri (perbankan dan non perbankan) serta pembiayaan luar negeri (netto) yang merupakan selisih antara penarikan utang luar negeri (bruto) dengan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.

2. Reformasi APBN

Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara mereformasi secara signifikan sistem penganggaran yang telah puluhan tahun diterapkan di Indonesia. Secara singkat, faktor-faktor yang mendorong reformasi di bidang penganggaran ini adalah:

(1) Ada beberapa aspek dari proses penganggaran di Indonesia yang menghambat pendistribusian dana anggaran ke berbagai program;

(2) Perkiraan pendapatan dan proyeksi anggaran negara tidak disiapkan dalam suatu kerangka makro;

(3) Tidak ada suatu kerangka penyatuan anggaran *(unified framework for budgeting)* mengingat anggaran rutin dan pembangunan disiapkan secara terpisah;

(4) Sistem penganggaran yang berlaku menimbulkan kurangnya informasi mengenai hasil suatu program (*program results*);

(5) Pelaksanaan anggaran dan monitoring masih menjadi hal yang lemah;

(6) Susunan alokasi anggaran yang cukup terinci, secara tidak langsung mencerminkan kontrol yang kuat, namun dalam realisasinya ditengarai menimbulkan berbagai penyimpangan (KKN) dan kebocoran anggaran.

Adapun pokok-pokok reformasi penganggaran yang terpenting meliputi:

(1) Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah;

(2) Memadukan (*unifying*) atau mengintegrasikan anggaran rutin dan anggaran pembangunan;

(3) Penerapan anggaran berbasis kinerja.

Sebelum diberlakukannya UU No. 17/2003, belanja negara dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (*dual-budgeting*). Pengeluaran rutin didefinisikan sebagai pengeluaran untuk keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Sementara pengeluaran pembangunan didefinisikan sebagai pengeluaran yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun non fisik, yang dilaksanakan dalam periode tertentu.[97]

Adapun belanja pembangunan adalah pengeluaran berkaitan dengan proyek-proyek yang meliputi belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (infrastruktur), dan belanja modal fisik maupun non fisik lainnya. Sementara itu, belanja penunjang yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri dari gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya.

Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukan banyak kelemahan. *Pertama*, duplikasi antara belanja rutin dan belanja pembangunan oleh karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan proyek, khususnya proyek-proyek

[97] Lihat Anggito Abimanyu, "Format Anggaran Terpadu Menghilangkan Tumpang Tindih", *Kompas*, Mei 2004.

non-fisik. Dengan demikian, kinerja sulit diukur karena alokasi dana yang ada tidak mencerminkan kondisi yang sesungguhnya. *Kedua*, penggunaan "dual budgeting" mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran (MAK) karena untuk satu jenis belanja, ada MAK yang diciptakan untuk belanja rutin dan ada MAK lain yang ditetapkan untuk belanja pembangunan. *Ketiga*, analisis belanja dan biaya program sulit dilakukan karena anggaran belanja rutin tidak dibatasi pada pengeluaran untuk operasional dan belanja anggaran pembangunan tidak dibatasi pada pengeluaran untuk investasi. *Keempat*, proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas akuntansi, walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek sudah selesai atau dihentikan tidak ada kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap asset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Hal ini selain menimbulkan ketidakefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan, juga menyebabkan ketidakjelasan keterkaitan antara *output/outcome* yang dicapai dengan penganggaran organisasi.

Selanjutnya, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek-praktek yang berlaku secara internasional. Menurut *GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001*, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan ke dalam (1) kompensasi untuk pegawai; (2) penggunaan barang dan jasa; (3) kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan sendiri oleh unit organisasi pemerintah; (4) bunga hutang; (5) subsidi; (6) hibah; (7) tunjangan sosial (*social benefits*); dan (8) pengeluaran-pengeluaran lain dalam rangka transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Dalam melaksanakan perubahan format dan struktur belanja negara telah dilakukan dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian, namun tetap mengacu *GFS Manual 2001* dan UU No. 17 Tahun 2003. Beberapa catatan penting berkaitan

dengan perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru antara lain:

Pertama, dalam format dan struktur I-account yang baru, belanja negara tetap dipisahkan antara belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah, karena pos belanja untuk daerah yang berlaku selama ini tidak dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu pos belanja negara sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2003; *Kedua*, semua pengeluaran negara yang sifatnya bantuan/subsidi dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai subsidi; dan *Ketiga*, semua pengeluaran negara yang selama ini 'mengandung' nama lain-lain yang tersebar di hampir semua pos belanja negara, dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai belanja lain-lain.

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja modal, (iv) pembayaran bunga utang, (v) subsidi, (vi) hibah, (vii) bantuan sosial, dan (viii) belanja lain-lain. Sedangkan belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (i) dana perimbangan, dan (ii) dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja maka secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

Beberapa pengertian dasar terhadap komponen-komponen penting dalam belanja tersebut, antara lain;

Belanja pegawai menampung seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membayar gaji pegawai, termasuk berbagai tunjangan yang menjadi haknya, dan membayar honorarium, lembur, vakasi, tunjangan khusus dan belanja pegawai transito, serta membayar pensiun dan asuransi kesehatan (kontribusi sosial). Dalam klasifikasi tersebut termasuk pula belanja gaji/upah proyek yang selama ini diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan.

Dengan format ini, maka akan terlihat pos yang tumpang tindih antara belanja pegawai yang diklasifikasikan sebagai rutin dan pembangunan. Disinilah nantinya efisiensi akan bisa diraih. Demikian juga dengan belanja barang yang seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan untuk pengadaan barang dan jasa, dan biaya pemeliharaan aset negara.

Demikian juga sebaliknya sering diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Belanja modal menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Pos belanja modal dirinci atas (i) belanja modal aset tetap/fisik, dan (ii) belanja modal aset lainnya/non-fisik. Dalam prakteknya selama ini belanja lainnya non-fisik secara mayoritas terdiri dari belanja pegawai, bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan. Subsidi menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membayar beban subsidi atas komoditas vital dan strategis tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak, dalam rangka menjaga stabilitas harga agar dapat terjangkau oleh sebagian besar golongan masyarakat. Subsidi tersebut dialokasikan melalui perusahaan negara dan perusahaan swasta. Sementara itu, selama ini ada jenis subsidi yang sebetulnya tidak ada unsur subsidinya, maka belanja tersebut akan dikelompokkan sebagai bantuan sosial. Bantuan sosial menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan sebagai transfer uang/barang yang diberikan kepada penduduk, guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, misalnya transfer untuk pembayaran dana kompensasi sosial.

Sementara itu, belanja untuk daerah menampung seluruh pengeluaran pemerintah pusat yang dialokasikan ke daerah, yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Jadi, ada konversi belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dari format lama ke format baru dalam APBN sekarang ini.

3. Sistem APBN dengan Anggaran Berbasis Kenerja

Sejalan dengan amanat UU No.17/2003, akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja *(performance-based budgeting)* di sektor publik, agar penggunakan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat. Sebagaimana dipahami, selama ini kita menerapkan *traditional budgeting* atau dikenal pula sebagai *line-item budgeting.Line-item budgeting* ini mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap), dan tidak jarang dalam prakteknya memakai "kemampuan menghabiskan atau menyerap

anggaran" sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Dalam praktek pelaksanaannya, karakteristik seperti di atas mengandung banyak kelemahan. Dalam rezim pemerintahan yang sarat dengan KKN, karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan, seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya saja. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena ditunjang oleh karakteristik lainnya yaitu sangat berorientasi pada input organisasi. Dengan demikian sistem anggaran tidak memberikan informasi tentang kinerja, sehingga sangat sulit untuk melakukan kontrol kinerja.

Kelemahan lainnya terkait dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan *incremental*, yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini, analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersedia informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa atau unit mana mendapat berapa sering kali didasarkan pada catatan historis semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi.

Kelemahan lainnya terkait dengan penggunaan "kemampuan menghabiskan anggaran" sebagai indikator keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Tentu keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang menurut Niskanen cenderung bersifat *budget maximizer*.

Sebagai akibat dari berbagai kelemahan di atas, maka masalah besar yang dihadapi oleh sistem *line-item budgeting* adalah *effectiveness problem, efficiency problem, and accountability problem.* Bahkan jikapun sistemnya sudah transparan, maka informasi yang dapat diterima oleh masyarakat tidak terlalu penting, karena hanya berkaitan dengan input organisasi.

Sebagai respons terhadap permasalahan sistem anggaran *line-item* di atas, UU No. 17/2003 mengintrodusir sistem anggaran berbasis kinerja *(performance based budgeting)*. Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang

berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi, dan rencana strategi organisasi. Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indicator kinerja organisasi. Lebih jauh ia mengkaitkan biaya dengan *output* organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya.

Sebagai illustrasi, dalam penentuan alokasi anggaran untuk pendidikan dasar, maka didasarkan pada *output* yang ingin dicapai: berapa banyak murid SD yang akan terdidik dalam satu tahun anggaran? Berapa prosentase kelulusan murid SD yang ditargetkan? Berapa tinggi nilai rata-rata raport dan nilai ujian akhir nasional yang ditargetkan? Dan seterusnya.

Tujuan dari penetapan *output measurement* yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektifitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah *output* dari suatu proses kegiatan birokrasi.

Ukuran-ukuran kinerja pada sistem anggaran yang berorientasi pada kinerja berguna pula bagi lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) pada saat menjalankan fungsi pembentukan kebijakan, fungsi penetapan anggaran, dan fungsi pelaksanaan pengawasan. Bagi manajemen puncak di pihak eksekutif berguna untuk melakukan kontrol manajemen dan kontrol kualitas serta dapat digunakan untuk sistem insentif pegawai. Dan pada akhirnya bagi masyarakat dapat memberikan kejelasan tentang kinerja dan akuntabilitas pemerintah.[98]4

B. Pengelolaan APBN

1. Penyusunan dan Penetapan APBN

Dalam pengelolaan APBN di Indonesia sekarang ini ada beberapa tahapan yang dilakukan, yaitu:

a. Pembicaraan Pendahuluan antara Pemerintah dan DPR

Tahapan ini dimulai dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh Pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya

[98] Lihat Roy V. Salomo, "Anggaran yang Berorientasi Pada Kinerja dan Kepemerintahan yang Baik", *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 5, Desember-Februari 2003, 34-39; *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

pertengahan Mei tahun berjalan. *(Pasal 13 ayat (1) UU No. 17/2003)*. Untuk memudahkan DPR dalam memahami dan mendiskusikan kerangka ekononomi makro, pemerintah mengirimkan laporan triwulanan update fiskal dan makroekonomi serta outlook dan estimasi ke depan kepada DPR pada awal April. Laporan ini disiapkan oleh Badan Analisa Fiskal (BAF), Departemen Keuangan. Dengan laporan ini, diharapkan DPR memahami gambaran umum perkembangan fiskal dan makroekonomi terkini beserta outlook dan estimasi ke depannya. Laporan ini menyajikan tampilan fiskal dan makroekonomi dua tahun terakhir, estimasi kinerja fiskal tahun anggaran berjalan, serta proyeksi kinerja fiskal tiga tahun ke depan. Variabel-variabel fiskal dan makroekonomi yang disajikan dalam laporan tersebut meliputi pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah, tingkat bunga, harga minyak internasional, neraca pembayaran, penerimaan, pengeluaran, surplus primer, defisit anggaran, pembiayaan, dan estimasi ke depan.

Kerangka ekonomi makro yang disampaikan kepada DPR berisi antara lain prospek ekonomi dunia (pertumbuhan, perdagangan, dll.), kebijakan ekonomi makro (kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan investasi, neraca pembayaran), serta asumsi dasar APBN (pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, harga minyak , produksi minyak, dan tingkat suku bunga SBI rata-rata).

Sementara itu, pokok-pokok kebijakan fiskal yang disampaikan kepada DPR mencakup kaidah utama yang melatari kebijakan fiskal, kebijakan fiskal sebelum UU No. 17/2003, pemerintah tidak menyampaikan "Pokok-pokok kebijakan fiskal" dalam dokumen yang spesifik. Pemerintah hanya menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan anggaran dalam Nota Keuangan dan RAPBN yang disampaikan kepada DPR tanggal 16 Agustus. Meskipun demikian, isinya berbeda dengan apa yang dimaksudkan dalam UU No. 17/2003 tersebut, yaitu bidang pendapatan negara dan hibah, kebijakan fiskal bidang belanja negara, dan kebijakan fiskal pembiayaan anggaran. Pemerintah dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh pemerintah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut, pemerintah dan DPR membahas kebijakan umum dan prioritas

anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran. *(Pasal 13 ayat (2) – (3) UU No. 17/2003)*.

Dalam rangka penyusunan RAPBN, berdasarkan Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan c.q. DJA, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yang akan dicapai; dan disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Selanjutnya, rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU tentang APBN tahun berikutnya *(Pasal 14 UU No. 17/2003)*.

Pada awal bulan Juli pemerintah menyampaikan laporan semester pertama perkembangan fiskal dan makroekonomi serta outlook kepada DPR. Laporan ini merupakan update atas laporan triwulan yang telah disampaikan kepada DPR pada awal bulan April.

b. Pengajuan, Pembahasan dan Penetapan APBN

Tahapan ini dimulai dengan pengajuan RUU tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumendokumen pendukungnya oleh pemerintah kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya *(Pasal 15 ayat (1) UU No. 17/2003)*. Selama pembahasan, dokumen-dokumen pendukung disampaikan kepada DPR. Sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (4) UU No. 17/2003, pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Batasan ini diperlukan agar pemerintah punya cukup waktu untuk menyiapkan seluruh dokumen pelaksanaan anggaran. Di samping itu, waktu dua bulan itu juga diperlukan oleh Pemerintah Daerah untuk menyiapkan anggaran mereka, mengingat salah satu sumber keuangan utama Pemerintah daerah adalah dana perimbangan yang diperoleh dari APBN.

APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja *(Pasal 15 ayat (5) UU No. 17/2003)*.

Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan pemerintah, pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya *(Pasal 15 ayat (6) UU No. 17/2003)*

2. Pelaksanaan APBN

Setelah APBN ditetapkan, Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian/lembaga. Selanjutnya menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden. Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran, diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.

Pada dokumen pelaksanaan anggaran tersebut juga dilampirkan rencana kerja dan anggaran badan layanan umum dalam lingkungan kementerian negara yang bersangkutan. Setelah dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disahkan oleh Menteri Keuangan, dokumen tersebut kemudian disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, kuasa bendahara umum negara, dan BPK *(Pasal 14 ayat (1) – (5) UU No. 17/2003)*.

Berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran, kementerian/lembaga sebagai pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Untuk keperluan kegiatan tersebut, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan *(Pasal 17 ayat (1) – (2) UU No. 1/2004)*.

Selanjutnya, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berhak untuk menguji, membebankan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN *(Pasal 18 ayat (1) UU No. 1/2004)*. Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara *(Pasal 19 ayat (1) UU No. 1/2004)*.

Pemerintah menyusun laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk enam bulan berikutnya, yang disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan pemerintah *(Pasal 27 ayat (1) – (2) UU No. 17/2003)*.

Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan *(Pasal 27 ayat (3) UU No. 17/2003)*.

Dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan tersebut untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir *(Pasal 27 ayat (4) – (5) UU No. 17/2003)*.

3. Pengawasan dan Pertanggungjawaban APBN

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam UU No. 17/2003 ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaktidaknya terdiri dari Iaporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas

laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN dari segi manfaat/hasil *(outcome)*. Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan *(output)*. Sebagai konsekuensinya, dalam UU No. 17/2003 diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam UU tentang APBN. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN yang bersangkutan.

Selain itu perlu ditegaskan pula prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

C. Politik Anggaran dalam Pengelolaan APBN

1. Pengelolaan APBN dan Citra *Good Governance*

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara, penyusunan keuangan negara mengacu pada norma-norma dan prinsip-prinsip sebagai berikut: *pertama*, transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Transparansi tentang keuangan negara merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Mengingat penanganan

pemerintah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggungjawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka keuangan negara harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.[99]

Kedua, disiplin keuangan negara. Keuangan negara yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin degan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas, agar tidak terjadi percampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicari untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.[100]

Ketiga, keadilan keuangan negara. Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Keempat, efisiensi dan efektivitas keuangan negara. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mugkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.[101]

---

[99] Abdul Hakim, *Reformasi Penglolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 2006), 20-25. Lihat pula Bappenas, *Public Good Governance: Sebuah Paparan Singkat* (Jakarta: Sekretariat Pengembangan Public Good Governance, 2002), dan Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan* (Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1995).

[100] Abdul Hakim, *Reformasi Penglolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*, 34-50.

[101] Abdul Hakim, *Reformasi Pengelolaan*, 45-78.

Kelima, format keuangan negara. Pada dasarnya keuangan negara disusun berdasarakan format anggaran deficit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau deficit anggaran. Apabila terjadi surplus, negara dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi deficit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[102]

Keuangan negara yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut:

(1) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja;
(2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; dan
(3) Bagian pendapatan keuangan negara yang membiayai administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan.

Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah tersebut, maka dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Standar analisis belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, dan yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat pemerintah sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara terdapat beberapa kriteria yang dikembangkan terhadap sumber-sumber penerimaan negara, yaitu:[103]

(1) kriteria bagi hasilnya harus mencukupi, menghendaki hasil pungutan penerimaan yang besar dan mencukupi untuk keperluan pemerintah. Oleh karena itu, bukan banyak jenis penerimaannya, tetapi hasil dan potensinya;
(2) kriteria adil dan pemerataan, dilihat dari segi dimensi yaitu: tegak lurus (tingkat atau besar pendapatan); mendatar (sumber pungutan dikenakan); dan geografis (meyangkut lokasi dimana pungutan itu dikenakan). Kriteria ini bertitik tolak pada azas manfaat dan azas daya pikul. Azas manfaat

[102] Bappenas, *Public Good Governance*, 56-58.
[103] Nurdjaman Arsjad, dkk. *Keuangan Negara* (Jakarta : Intermedia, 1992), 45-52)

menghendaki agar jumlah pungutan sama dengan manfaat yang diterima, sedangkan azas daya pikul adalah pengenaan harus berdasarkan kemampuan bayar seseorang atas suatu pungutan;

(3) kriteria kemampuan administrasi, setiap jenis penerimaan berbeda-beda dalam perangkat administrasi. Ada yang modern (pajak pusat), sementara pajak dan retribusi daerah biasanya sederhana; dan

(4) kriteria pengaruh pajak terhadap ekonomi, agar diperhatikan efek terhadap alokasi sumber, oleh karena ada pungutan yang dapat mengurangi kemampuan berproduksi dan investasi, ada pula yang mendorong kegiatan produksi dan investasi. Segi efisiensi adalah pungutan yang mendorong kegiatan ekonomi.

Sebagai ilustrasi, menurut al-Mawardi,[104] pendapatan pemerintah yang ada pada kas negara disimpan dalam pos-pos terpisah (administrasi sistemik-red.) dan dibelanjakan berdasarkan kebutuhannya masing-masing. Jika pos kategori tertentu tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang ditencanakan oleh kategori tersebut, penguasa dapat meminjam anggaran belanja dari pos lain. Sistem administrasi keuangan awal adalah apa yang sekarang dikenal dengan federalisme keuangan. Operasi keuangan dilakukan, secara umum, oleh unit keuangan lokal di cabang-cabang provinsinya. Pendapatan dari masing-masing provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan provinsi tersebut. Jika pembiayaan lokal tersebut lebih kecil dari pendapatan lokal, gubernur mengirim sisanya ke keuangan pusat. Di sisi lain, jika pembiayaan melampaui pendapatan, kelebihan dari provinsi lain atau keuangan pusat dialihkan untuk memenuhi kekurangan tersebut.[105]

Dengan demikian, sistem pendistribusian harta yang menjadi tanggung jawab lembaga keuangan negara dikelola berdasarkan kondisi keuangan yang ada dan wewenang lembaga ini dalam mendistribusikannya sesuai dengan tujuan masing-masing. Bagi al-Mawardi,[106] tanggungjawab institusi keuangan atas penerimaan negara harus didistribusikan untuk kepentingan masyarakat. Dalam

---

[104] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 215.
[105] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 3.
[106] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 213.

pandangan al-Mawardi,[107] harta yang menjadi hak institusi keuangan diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu harta yang hanya disimpan dalam perbendaharaan kas negara untuk tujuan tertentu, dan harta yang menjadi aset keuangan pemerintah yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan negara.

2. Prinsip-prinsip Pengelolaan APBN

Adapun prinsip pengeluaran negara yang harus dipertimbangkan meliputi akuntabilitas dan *value of money*, kejujuran dalam penataan keuangan negara, transparansi dan pengendalian.

1. Akuntabilitas.

Akuntabilitas pengeluaran negara adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan menggunakan uang publik, kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung-jawaban tersebut (DPR dan masyarakat luas). Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para manajer pemerintah adalah: a) Aspek legalitas pengeluaran negara yaitu setiap transaksi pengeluaran yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya; b) Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran negara yang baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

Adapun prinsip-prinsip akuntabilitas pengeluaran negara adalah: (1) Adanya sistem akuntansi dan sistem kemampuan negara yang dapat menjamin bahwa pengeluaran negara dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Pengeluaran negara dapat menunjukan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; dan (3) Pengeluaran negara yang dilakukan dapat berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil dan manfaat yang akan diperoleh.[108]

2. *Value for Money*

Pengeluaran negara harus berdasarkan konsep *value of money*, yaitu:[109]

---

[107] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 214

[108] David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The intrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* (Addison – Wesly Publishing Company, Inc., 1992), 78-90.

[109] Jerome B. McKinney, *Effective Financial Management in Public and Non Profit*

a) Ekonomi, adalah hubungan antara pasar (nilai uang) dan masukan (*input*). Ekonomi adalah praktek pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang memungkinkan. Sesuatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu. Oleh karena itu pada hakekatnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi, karena kedua-duanya menghendaki penghapusan/penurunan biaya;
b) Efisiensi, berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya; dan
c) Efektivitas, merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam pemerintahan dapat diartikan penyelesaiannya kegiatan tepat pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan.

Aspek lain yang penting dari pengelolaan keuangan negara berupa pertanggungjawaban. Menurut Mustopadidjaja, pertanggungjawaban merupakan ujung dari siklus anggaran setelah perencanaan dan pelaksanaan. Kata-kata kunci dalam pertanggungjawaban dalam evaluasi, evaluasi kinerja, dan akuntabilitas. *Evaluasi kinerja kebijakan* pada hakikatnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik *kebijakan* itu sendiri maupun *sistem dan proses pelaksanaannya*, agar dapat dilakukan langkah-langkah tindak lanjut untuk menghindarkan "biaya" (kemungkinan kemubaziran) yang lebih besar atau untuk mencapai "manfaat" yang lebih baik. Essensi evaluasi kinerja adalah perbandingan yang menyangkut kinerja dan tingkat efektivitas baik kebijakan maupun sistem dan proses pelaksanaan yang berkembang dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Agencie.A Pratical and Intergrated Approach (Connecticut: Greenwood Press, Inc., 1986). Baca pula Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapore: Mc Graw-Hill, Inc., 1989).

Evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka pemantauan pada pokoknya adalah menyediakan informasi bagi para pengelola kebijakan dan pembuat kebijakan mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan tindak lanjut dini apabila secara aktual ternyata ada hal-hal yang perlu dikoreksi baik pada kebijakan atau pun pada sistem dan proses pelaksanaannya.

Langkah dan tujuan serupa juga dilakukan dalam rangka *pengawasan internal*, karena sebenarnya pemantauan merupakan bagian dari kegiatan *pengendalian internal* yang diperlukan untuk peningkatan efektivitas manajemen, peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber, dan perbaikan-perbaikan lainnya ke depan yang dapat meliputi kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, dengan kemungkinan terminasi atau pun ekstensi dan modifikasi kebijakan yang dilaksanakan.

Evaluasi kinerja pada *pengawasan eksternal*, dilakukan dengan *tujuan* memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan ataupun sistem serta proses pelaksanaannya, kondisi biaya dan manfaat aktual dari kebijakan, perkembangan berbagai unsur dan indikator kinerja yang dicapai, yang diperlukan sebagai "pertanggungjawaban" atau pun "pertanggunggugatan" *(responsibility and or accountability)* suatu organisasi dalam melaksanakan tugas kelembagaannya. Hal terakhir itu menunjukkan maksud (motif) dilakukannya evaluasi kinerja, yang tentu dipengaruhi pula oleh posisi dan peran lembaga pengawasan eksternal yang melakukan evaluasi tersebut.

Eksplorasi atas pemikiran al-Mawardi,[110] terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat dijelaskan bahwa seluruh jenis kekayaan yang menjadi milik masyarakat secara umum dan tidak menjadi milik masyarakat tertentu menjadi bagian dari aset keuangan pemerintah. Dengan demikian, pendapatan yang diperoleh secara sah oleh pemerintah dalam bentuk apapun harus tetap diperuntukkan untuk kebutuhan publik, kerena dianggap sebagai aset keuangan pemerintah.

Al-Mawardi mengklasifikasi lebih jauh tanggungjawab negara dalam pengelolaan anggaran ke dalam dua kategori. Kategori pertama, yang harus

[110] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 214.

dibiayai negara, meliputi tanggungjawab yang disediakan karena nilai-nilai yang diterimanya, yaitu dipergunakan untuk penggajian para tentara, harga persenjataan dan kompensasi. Karena tanggungjawab ini berlawanan dengan nilai yang diterima, negara harus menetapkan tuntutan tersebut. Pelaksanaan tanggungjawab tersebut menimbulkan biaya yang harus disediakan oleh negara.[111]

Kategori kedua, meliputi tanggungjawab yang telah ditetapkan melalui bantuan dan kepentingan umum. Al-Mawardi berpendapat, pelaksanaan jenis tanggungjawab ini berkaitan dengan keberadaan dana dalam kas negara. Jika ada dana yang memadai di *bayt al-mal*, tanggungjawab kepentingan umum harus dipenuhi. Namun, jika tidak ada dana, tanggungjawab tersebut menjadi tanggungjawab sosial bagi semua masyarakat. Dengan demikian, jika tanggungjawab ini diabaikan akan mempengaruhi seluruh masyarakat, tanggungjawab keuangan berubah menjadi tanggungjawab seluruh masyarakat. Al-Mawardi berpendapat, ketika tidak ada dana, beban tanggungjawab tersebut menjadi kewajiban seluruh masyarakat.[112] Dengan kata lain, pemikiran penting al-Mawardi berupa sistem distribusi keuangan pada APBN yang bersumber dari berbagai jenis penerimaan didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, atau pengeluaran pemerintah dilakukan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat *(al-mashlahah al-'ammah)*.

Ada reformasi atau paradigma baru dalam keuangan negara, yaitu paradigma yang menuntut besarnya akuntabilitas dan transparansi dari penataan keuangan negara dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability*. Jika selama ini pertanggungjawaban atas penataan keuangan negara lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi (Provinsi atau Pusat), maka dengan reformasi saat ini pertanggungjawaban lebih ditujukan kepada rakyat (DPR). Laporan pertanggungjawaban keuangan negara disampaikan kepada DPR secara periodik, tidak lagi sekedar laporan tentang APBN tetapi mencakup pula laporan aliran kas dan neraca.

---

[111] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 214.
[112] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 214-215.

2. Dari *traditional budget* menjadi p*erformance budget.* Selam ini penataan keuangan negara adalah dengan sistem tradisional. Sistem tradisional, sistem penyusunannya adalah dengan pendekatan *incremental* dan "*line item*" dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap input yang dialokasikan. Melalui reformasi, anggaran harus disusun dengan pendekatan atau sistem anggaran kinerja (*performance budgeting*), dengan penekanan pertanggunganjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada *output* dan *outcome.*
3. Dari pengendalian dan audit keuangan ke pengendalian dan audit keuangan, dan kinerja. Sebelum reformasi terdapat pengendalian dan audit keuangan negara, bahkan juga audit kinerja. Namun, oleh karena sistem anggaran yang tidak memasukan kinerja, maka proses audit kinerja menjadi tidak berjalan dengan baik. Dalam reformasi ini, oleh karena sistem penganggaran yang mengunakan sistem penganggaran kinerja *(performance budgeting)* maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan negara dan audit kinerja akan menjadi lebih baik.
4. Lebih Menerapkan Konsep *value for money.* Reformasi penataan keuangan negara saat ini menghendaki penerapan konsep *value for money* atau yang lebih dikenal degan konsep 3 E (ekonomi, efisien, dan efektif). Oleh karena itu dalam reformasi ini pemerintah diminta baik dalam mencari dana maupun menggunakan dana selalu menerapkan prinsip 3 E tersebut. Hal ini mendorong pemerintah berusaha selalu memperhatikan tiap sen/rupiah dan (uang) yang diperoleh dan digunakan. Perhatian tertuju pada hubungan antara *input-output-outcome.*
5. Penerapan pusat pertanggungjawaban. Dalam reformasi penataan keuangan negara ini konsep pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*) diterapkan. Penerapan ini akan memudahkan pengukuran kinerja setiap unit organisasi. Pada konsep ini unit organisasi dapat diperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban pendapatan (*revenue*) seperti dinas pendapatan, biaya (*expense*) seperti bagian keuangan. "laba" (profit), dan investasi seperti BUMD atau Perusahaan Daerah.

6. Perubahan sistem akuntansi keuangan pemerintahan. Untuk mendukung perubahan-perubahan yang telah dikemukakan di atas direformasi pula sistem akuntansi di pemerintahan. Jika selama ini pemerintah menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry system*) maka dirubah menjadi sistem ganda (*double entry system*). Selain itu, selama ini digunakan pencatatan atas dasar kas (*cash-basis*) maka dirubah menjadi atas dasar aktual medication (*modified accrual basis*). Selain itu, perubahan dalam akuntansi dan pengelolaan negara, yang pada gilirannya menuntut adanya neraca laporan negara, tidak lagi sekedar laporan perhitungan keuangan negara.

Karena itu rencana pembangunan yang telah disusun oleh pemerintah bersama DPR/DPRD dan anggarannya berupa APBN/APBD, semestinya dilaksanakan dengan baik sesuai amanat rakyat. Sebab dalam pembelanjaan publik, menurut pandangan al-Ma›wardi,› setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik.[113] Hal ini berarti bahwa dalam APBN, prioritas utama diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat, semakin banyak anggaran pemerintah yang digunakan untuk rakyat akan menunjukkan peningkatan hasil-hasil pembangunan.

Konsep ini menunjukkan pula, seperti ditegaskan al-Mawardi bahwa negara dalam pengelolaan harta harus berdasarkan syari'ah dengan memperhatikan prinsip-prinsip kemaslahatan umum. Sebagai catatan, harta yang bersumber dari masyarakat dikumpulkan melalui institusi pemerintah kemudian didistribusikan kepada mereka yang berhak menerimanya.

Dalam hal ini, al-Mawardi cukup teliti dalam hal pendistribusian harta oleh petugas negara dan para penerimanya yang disertai dengan bukti penerimaan. Hal ini dalam rangka menghindari kesalahan distribusi harta kepada mereka yang tidak berhak dan mencegah terjadinya perselisihan dengan mereka yang berhak menerima, namun tidak menerima sebagaimana mestinya.

.

[113] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 176.

3. Peran Pemerintah dalam Politik Anggaran

Menurut Samuelson,[114] pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam (1) pertumbuhan pengeluaran pemerintah; (2) pemerataan pendapatan oleh negara; dan (3) pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi: (1) pengawasan langsung; (2) konsumsi sosial dari barang publik; (3) stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter; (4) produksi pemerintah; dan (5) pengeluaran kesejahteraan.

Dalam mekanismenya, pasar mengalami kesulitan dalam menciptakan alokasi sumber-sumber ekonomi secara sempurna, sehingga mengalami kegagalan. Kegagalan pasar tersebut, seperti diungkapkan Murray N. Rothbard,[115] biasanya disebabkan oleh adanya *common goods* atau barang bersama, unsur ketidaksempurnaan pasar, barang publik dan eksternalitas, pasar tidak lengkap *(incomplete market)*, keterbatasan atau kegagalan informasi, *unemployment* atau pengangguran, dan adanya ketidakpastian *(uncertainty)*.

Dalam konteks Islam, peran negara dilakukan dalam rangka melanjutkan misi kenabian,[116] yaitu pencapaian *al-maqashid al-Syari'ah* (tujuan-tujuan Syari'ah).[117] Negara sebagai agen Tuhan untuk merealisasikan *al-maqashid al-Syari'ah*. Sebagai contoh, pada negara Islam pengalokasian sumber-sumber daya yang tidak sesuai dengan tujuan syara' tidak dibenarkan. Karena itu, penerimaan keadilan dan persamaan menjadi komponen esensial dalam kebijakan publik *(public policy)*. Jadi, kemaslahatan yang mengacu pada pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi kata kunci.

Demikian pula dalam ekonomi Pancasila, dimensi keadilan, persamaan hak, dan pengelolaan sumber daya alam digunakan untuk kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip kemaslahatan. Cabang-cabang produksi bagi

---

[114] Robert J. Samuelson, "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", pada karya J. Margolis & H. Guitton (eds.), *Public Economics* (New York: St. Martin Press, 1969), 98-123. Baca pula Bernard Salanie, *Microeconomics of Market Failure* (Cambridge MA: MIT Press, 2000), 45-59.

[115] Ernesto Screpanti and Stefano Zamagni, *an Outline of the History of Economic Thought* (New York: Oxford University Press, 2005), 111-121.

[116] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa-al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), 94.

[117] Baca Abu Ishaq al-Shatibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Cairo: al-Maktabah al-Tijaniyah al-Kubra, 1975), vol. 2, 6-7.

negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk hajat hidup orang banyak (Pasal 23 UUD 1945).

Sebagai contoh, selama 32 tahun Orde Baru, feodalisme, paternalisme dan absolutisme yang dilakukan pemerintah pada dasarnya merupakan kecenderungan ke arah sentralisaisme. Dalam kecendrungan semacam itu, otonomi, desentralisasi dan dekonsentrasi tidak akan berjalan.[118]

Untuk mempercepat pembangunan daerah, agenda utama dari era reformasi adalah otonomi daerah dan demokratisasi ekonomi. Tema sentral dari kebijaksanaan pembangunan dalam era reformasi adalah mengedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan rakyat sebagai pelaku pembangunan dan menempatkan ekonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena masyarakat sendiri tidak akan mampu mengentaskan kemiskinan ekonomi dan sosial, maka untuk memberdayakan masyarakat, terutama masyarakat yang miskin diperlukan pemberdayaan awal (*self empowerment*) dari pihak luar terutama dari pemerintah. Bahkan, menurut Sri-Edi Swasono,[119] rakyat telah mengalami proses pemiskinan (*impoverishment*) dan pelumpuhan (*disempowerment*), yang terjadi seiring dengan pembangunan nasional yang mengabaikan orientasi kerakyatan.

Permasalahannya sistem perdagangan bebas di era global ini bisa menjadi suatu alternatif bagi kemajuan ekonomi dengan meningkatnya pertumbuhan dan pembangunan, atau sebaliknya, justru ia menjadi persoalan baru bagi negara-negara tertentu, khususnya negara berkembang yang terpuruk kondisi ekonominya, termasuk pula Indonesia. Di samping itu, sistem ini dapat berlaku atau tidak bagi semua dan untuk kemakmuran bersama.

Dalam ekonomi Islam dan ekonomi Pancasila, negara memiliki hak untuk ikut campur (intervensi) dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu-individu, baik untuk mengawasi kegiatan ini maupun untuk mengatur atau

---

[118] Sri-Edi Swasono, *Mendesak: Reformasi Peranan Daerah (dalam Dari Lengser ke Lengser)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2001.

[119] Sri-Edi Swasono, *Restrukturisasi, Keadilan Sosial dan Gobalisasi*, Ceramah pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Batam 29 Maret 2001.

melaksanakan beberapa macam kegiatan ekonomi yang tidak mampu dilaksanakan oleh individu-individu.

Kegiatan ekonomi bergerak menuju pasar bebas. Namun perkembangan yang ada cenderung menampakkan kompleksitas dan penyimpangan-penyimpangan etika dalam kegiatan ekonomi.[120] Atas dasar itulah, maka Ibnu Taimiyah, memandang perlu keterlibatan (intervensi) negara dalam aktifitas ekonomi dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat dari ancaman kezaliman para pelaku bisnis yang ada, dan untuk kepentingan manfaat yang lebih besar. Dalam kaitan ini, maka intervensi negara dalam kegiatan ekonomi bertujuan menghapuskan kemiskinan sebagai kewajiban negara. Bagi Ibnu Taymiyah,[121] seseorang harus hidup sejahtera dan tidak tergantung pada orang lain, sehingga mereka bisa memenuhi sejumlah kewajibannya.

Dalam ekonomi Pancasila, secara jelas ditegaskan tujuan negara Indonesia dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mensejahterakan kehidupan masyarakat, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial. Karena itu, negara Indonesia berkewajiban turut serta dalam mengatur kehidupan ekonomi masyarakat, yang semata-mata bertujuan untuk mensejahterakan mereka. Dalam hal ini, ekonomi kerakyatan menjadi identitas kebangsaan yang harus diperjuangkan dan dimanifestasikan dalam kehidupan ekonomi masyarakat. Karena itu, menurut Sri-Edi Swasono,[122] pasar bebas atau perdagangan bebas tidak memperoleh tempat dalam ekonomi Indonesia, sebab berdasarkan "daulat pasar" bukan "daulat rakyat".

Pasar bebas pada prinsipnya lebih mementingkan sekelompok orang pemilik modal yang terus menanamkan cengkeraman ekonominya pada setiap kegiatan ekonomi. Karena itu, Undang-undang RI Nomor 38 Tahun 2008 tentang ASEAN Charter perlu dikritisi sebab berpihak pada kecenderungan pasar bebas

---

[120]Muh. al-Assal dan Fathi Abd. Karim, *Hukum Ekonomi Islam* (Jakarta:Pustaka Firdaus, 1999), 101-102. Lihat pula Sri-Edi Swasono, *Mewaspadai Pasar Bebas (dalam Dari Lengser ke Lengser)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2001.

[121] Ibn Taymiyah, *al-H{isbah fi al-Islam*, 20-22.

[122] Sri-Edi Swasono, "Pancasila, Humanisme, Pasal 33 UUD 1945, Kooperativisme, Menolak Liberalisme", *Orasi Ilmiah*, Universitas Pasundan Bandung, 19 Juli 2011.

yang diberlakukan di kawasan ASEAN, khususnya Indonesia.[123] Jika tidak, bagaimana dengan rakyat kita yang miskin, miskin ekonomi dan miskin sumber daya.

D. RAPBN Tahun 2015[124]

1. Pengantar RAPBN Tahun 2015

Pemerintah dengan dukungan segenap komponen bangsa senantiasa berkomitmen untuk menjalankan amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewujudkan suatu pemerintahan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam implementasinya, komitmen tersebut tercermin pada program pembangunan yang dilakukan dalam berbagai tahapan, baik jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek (tahunan).

Sejalan dengan itu, Pemerintah telah menyusun kerangka rencana pembangunan untuk masing-masing tahapan, yang memuat rencana program, kebijakan, beserta target dan sasaran yang akan dicapai. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005—2025, pembangunan ditujukan untuk mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Untuk itu dibutuhkan tahapan dan skala prioritas yang akan menjadi agenda pembangunan yang disusun sesuai dengan visi, misi, dan program Presiden terpilih.

Dalam periode 2005—2013 sebagai bagian dari pelaksanaan RPJPN 2005—2025, berbagai indikator kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan perkembangan yang cukup menggembirakan. Dalam periode

---

[123] Lebih lanjut baca *Judicial Review Testimoni Sri-Edi Swasono terhadap UU No. 38 Tahun 2008 tentang ASEAN Charter* di Ruang Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi RI, 22 Juli 2011.

[124] Dikutip dari *Bagian I Ringkasan RAPBN 2015*, I.1-I.11 pada Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara RI Tahun Anggaran 2015

tersebut, pertumbuhan ekonomi mencapai rata-rata 5,8 persen per tahun sehingga menimbulkan konsekuensi positif bagi perkembangan pendapatan per kapita,

yang meningkat dari Rp 11,0 juta per tahun pada tahun 2005 menjadi Rp 36,5 juta per tahun pada tahun 2013. Sejalan dengan kondisi tersebut, berbagai indikator lain juga menunjukkan perbaikan seperti tingkat kemiskinan menurun dari 15,97 persen menjadi 11,46 persen, dan tingkat pengangguran menurun dari 11,24 persen menjadi 6,17 persen. Berbagai perkembangan tersebut dicapai sejalan dengan ditempuhnya berbagai kebijakan dan perkembangan di bidang pengelolaan APBN. Dalam periode tersebut, seiring dengan ditempuhnya berbagai kebijakan di bidang perpajakan, pendapatan negara mengalami pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 14,3 persen dari Rp 495,2 triliun dalam tahun 2005 menjadi Rp 1.438,9 triliun dalam tahun 2013.

Sementara itu, sejalan dengan ditempuhnya upaya peningkatan kualitas belanja negara, besaran belanja negara mengalami pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 15,8 persen dari sebesar Rp509,6 triliun dalam tahun 2005 menjadi Rp1.650,6 triliun dalam tahun 2013. Selanjutnya, sejalan dengan terjaganya defisit APBN di bawah 2,0 persen dari tahun ke tahun, rasio utang Pemerintah terhadap PDB mengalami penurunan secara signifikan dalam periode tersebut, yaitu dari 47,3 persen menjadi 26,2 persen.

Tahun 2015 merupakan tahun awal pelaksanaan RPJMN ketiga (2015—2019). Berlandaskan pada pelaksanaan, pencapaian, dan keberlanjutan RPJMN kedua (2009—2014), RPJMN ketiga tersebut difokuskan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat. Dengan berbasis tujuan tersebut, serta dengan memperhatikan tantangan yang mungkin dihadapi, baik domestik maupun global, maka disusun perencanaan pembangunan tahunan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Sejalan dengan perkembangan perekonomian terkini, tantangan perekonomian global yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2015 meliputi: (1) ketidakpastian perekonomian global yang dipicu oleh perlambatan

maupun krisis ekonomi di berbagai negara; (2) risiko gejolak harga komoditas di pasar global, khususnya harga minyak mentah; (3) komitmen untuk turut serta mendukung ASEAN Economic Community(AEC); dan (4) pelaksanaan agenda pembangunan global paska 2015. Sementara itu, tantangan perekonomian domestik yang diperkirakan akan dihadapi dalam tahun 2015 mencakup: (1) akselerasi pertumbuhan ekonomi yang melambat; (2) risiko pasar keuangan di dalam negeri; (3) ketidakseimbangan neraca pembayaran; dan (4) menurunkan kesenjangan sosial.

Dengan memperhatikan capaian-capaian RPJMN tahap kedua 2009—2014, keberlanjutan RKP 2014, berbagai tantangan ekonomi global dan domestik yang diperkirakan akan dihadapi, serta fokus utama dari RPJMN ketiga 2015—2019, maka tema RKP 2015 adalah "Melanjutkan Reformasi Pembangunan Bagi Percepatan Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan". Sebagai penjabaran Tema RKP 2015 tersebut, diidentifikasi 25 isu strategis yang akan menjadi fokus dan dinilai mempunyai daya ungkit yang tinggi terhadap perekonomian dan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Langkah berikutnya, Tema RKP 2015 dan berbagai isu strategis yang akan menjadi fokus tersebut, pencapaiannya antara lain harus diterjemahkan dalam profil RAPBN 2015. Hal tersebut sesuai dengan amanat pasal 23 Undang–Undang Dasar 1945 Amendemen Keempat, yang menyatakan bahwa RAPBN tahun 2015 adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya, proses serta mekanisme penyiapan, penyusunan, dan pembahasan RAPBN tahun 2015 mengacu pada Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di samping itu, penyusunan RAPBN tahun 2015 mengacu pada RKP tahun 2015 dan kesepakatan dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun 2015 antara Pemerintah dengan DPR RI.

Sebagai konsekuensi dari berbagai kondisi tersebut, dalam RAPBN 2015 diperlukan kebijakan fiskal yang responsif, antisipatif, dan komprehensif, sehingga mampu merespon dinamika perekonomian secara cepat dan tepat, mampu menjawab berbagai tantangan yang dihadapi, dan menjaga kesinambungan/keberlanjutan program-program pembangunan beserta akselerasi pencapaian target-target pembangunan nasional yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, perumusan kebijakan fiskal yang akan ditempuh diupayakan mampu menjawab berbagai tantangan yang akan dihadapi, baik dalam jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang. Beberapa tantangan tersebut di antaranya: (1) pencapaian target penerimaan perpajakan yang berpotensi terpengaruh oleh melambatnya pertumbuhan investasi, serta pertumbuhan ekspor dan impor; (2) penerimaan SDA migas yang berpotensi terpengaruh negatif oleh fluktuasi liftingmigas dan perkembangan harga Indonesia Crude Oil Price(ICP); (3) meningkatnya belanja wajib sebagai dampak dari adanya pengkaplingan anggaran belanja untuk bidang-bidang tertentu sehingga membatasi ruang gerak fiskal Pemerintah; (4) rendahnya potensi belanja infrastruktur sebagai akibat masih relatif besarnya beban subsidi energi yang juga dapat berdampak pada kesinambungan fiskal; dan (5) belum optimalnya penyerapan anggaran yang berpotensi membatasi penciptaan nilai tambah yang diharapkan. Selain itu, kebijakan fiskal harus dijalankan secara bersinergi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, juga harus dijalankan secara bersinergi dengan kebijakan sektor keuangan, dan sektor riil.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, tema kebijakan fiskal yang digunakan dalam tahun 2015 adalah "Penguatan Kebijakan Fiskal dalam Rangka Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dan Berkeadilan".

Berdasarkan tantangan dan tema tersebut, strategi kebijakan fiskal diarahkan untuk memperkuat stimulus fiskal guna mendorong akselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan sekaligus perbaikan pemerataan hasil-hasil pembangunan nasional agar memenuhi aspek keadilan dengan tetap mengendalikan risiko dan menjaga kesinambungan fiskal. Secara umum upaya mengendalikan risiko dan menjaga kesinambungan fiskal dilakukan melalui tiga langkah utama sebagai berikut. Pertama, pengendalian defisit dalam batas aman, melalui optimalisasi pendapatan dengan tetap menjaga iklim investasi dan menjaga konservasi lingkungan, serta meningkatkan kualitas belanja dan memperbaiki struktur belanja. Kedua, pengendalian rasio utang pemerintah terhadap PDB melalui pengendalian pembiayaan yang bersumber dari utang dalam batas aman dan terkendali, serta mengarahkan pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif. Ketiga, pengendalian risiko fiskal dalam batas toleransi antara lain melalui pengendalian rasio utang terhadap pendapatan dalam negeri,

debt service ratio, dan menjaga komposisi utang dalam batas aman serta penjaminan yang terukur. Kebijakan fiskal dalam tahun 2015 tersebut, selanjutnya akan dituangkan ke dalam kebijakan dan alokasi RAPBN 2015.

RAPBN tahun 2015 memiliki posisi yang unik dan sangat penting, mengingat disusun pada tahun transisi Pemerintahan, baik dari sisi mengantarkan proses pergantian Pemerintahan maupun dalam pencapaian agenda pembangunan nasional RPJMN 2015—2019. Dari sisi mengantarkan proses pergantian Pemerintahan, RAPBN tahun 2015 merupakan baseline budget, dalam arti baru mengalokasikan anggaran belanja Kementerian negara/lembaga (K/L) yang hanya memperhitungkan kebutuhan pokok penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, sehingga memberi ruang gerak bagi pemerintahan baru hasil Pemilu tahun 2014 untuk melaksanakan program/kegiatan sesuai dengan platform, visi, dan misi yang direncanakan. Dengan demikian, untuk memberikan ruang gerak yang cukup dengan tetap memperhatikan kesinambungan fiskal, target defisit dalam RAPBN 2015 tetap dijaga pada batas yang aman. Sementara itu, dari sisi pencapaian agenda nasional, RAPBN tahun 2015 dirancang dengan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2015 yang merupakan RKP tahun pertama dalam RPJMN 2015—2019, yang juga memberikan ruang gerak bagi Pemerintahan hasil Pemilu 2014 untuk melakukan penyesuaian.

Selain itu, RAPBN tahun 2015 juga merupakan tahun pertama pemberlakukan Undang–Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengharuskan alokasi dana desa sebesar 10 persen dari alokasi transfer ke daerah. Untuk tahun 2015, pengalokasian dana desa dilakukan melalui realokasi dana PNPM berbasis desa yang berasal dari belanja kementerian negara/lembaga.

Alokasi dana desa tersebut diharapkan dapat membawa dampak langsung pada kesejahteraan masyarakat, terutama dalam memperkuat upaya Pemerintah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang makin merata.

Tahun 2015 merupakan momentum untuk melakukan langkah-langkah terobosan dalam menghadapi tantangan-tantangan dalam pelaksanaan kebijakan fiskal dan penganggaran.

Terkait dengan keterbatasan ruang fiskal, yang disebabkan oleh tingginya proporsi belanja negara yang dialokasikan untuk belanja wajib, seperti

pembayaran bunga utang dan subsidi, masih perlu dilakukan langkah-langkah terobosan terkait optimalisasi pendapatan negara dan efisiensi belanja negara untuk tetap menjaga kesinambungan fiskal, serta memberikan ruang gerak yang lebih leluasa agar Pemerintah bisa melakukan intervensi dalam menghadapi tantangan pembangunan. Terkait dengan penyerapan anggaran yang belum optimal dan pola penyerapan anggaran yang menumpuk pada akhir tahun, Pemerintah perlu terus berupaya mengembangkan sistem penganggaran terintegrasi, dimulai dari proses pengalokasian hingga pencairan yang diharapkan dapat menyederhanakan proses bisnis, serta dengan melakukan proses penyerahan dokumen anggaran sebelum dimulainya tahun anggaran.

Upaya-upaya untuk mewujudkan kondisi fiskal yang sehat dan berkelanjutan terus dilaksanakan melalui peningkatan produktivitas APBN, penciptaan iklim investasi yang kondusif namun juga ramah terhadap lingkungan, penguatan fiskal buffer, serta pengelolaan keuangan negara yang fleksibel dan bijak. Sama pentingnya dengan itu, perumusan kebijakan fiskal juga senantiasa mempertimbangkan harmonisasi dan keseimbangan antara upaya pemenuhan pelayanan publik, percepatan pencapaian target-target pembangunan nasional, dan peningkatan perlindungan sosial.

Sejalan dengan perkembangan berbagai kondisi tersebut, baik ekonomi makro domestik dan internasional, kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara, berbagai target pembangunan, dan berbagai tantangan yang mungkin dihadapi, secara ringkas RAPBN 2015 mengalokasikan belanja negara sebesar Rp2.019,9 triliun atau 18,2 persen terhadap PDB, yang didanai dari pendapatan negara dan hibah sebesar Rp1.762,3 triliun atau 15,8 persen terhadap PDB dan pembiayaan anggaran sebesar Rp257,6 triliun atau 2,3 persen terhadap PDB.

Melalui kerja keras, upaya yang sungguh-sungguh, dan komitmen yang kuat dari seluruh jajaran Pemerintah Pusat dan Daerah, serta didukung oleh seluruh komponen bangsa, APBN 2015 diharapkan akan semakin efektif dan berperan dalam pencapaian upaya untuk memakmurkan rakyat dan memajukan kehidupan bangsa. Di samping itu, peran serta lembaga-lembaga pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, seperti BPK, BPKP, dan aparat pengawasan internal pemerintah (APIP) diperlukan untuk terus mengawasi perencanaan dan

penggunaan anggaran negara, agar lebih efisien dan efektif, baik di pusat maupun di daerah.

2. Asumsi Dasar Ekonomi Makro Tahun 2015

Sebagai negara dengan perekonomian terbuka, perekonomian Indonesia tentu tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh kondisi perekonomian dunia. Pada tahun 2015, perekonomian dunia diproyeksi akan lebih baik dibandingkan dengan kondisi tahun 2014 terutama akan didorong oleh perekonomina di negara maju. Berbagai kebijakan dan stimulus ekonomi yang telah dilakukan selama ini telah berhasil mengurangi kerentanan perekonomian di negara maju.

Di samping itu, defisit transaksi berjalan khususnya di negara-negara emerging marketyang sempat memburuk pada tahun 2013 mulai menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Meskipun demikian, pada tahun 2015, perekonomian global diperkirakan akan menghadapi beberapa tantangan antara lain yaitu rencana kenaikan suku bunga di Amerika Serikat yang berpotensi memberikan gejolak pada pasar keuangan dan perlambatan kinerja perekonomian di Tiongkok.

Kedua faktor tersebut diperkirakan akan mempengaruhi akselerasi pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Dari sisi domestik, stabilitas ekonomi makro yang terjaga dengan baik serta terpilihnya pemerintahan yang baru secara demokrasi merupakan faktor pendorong akselerasi perekonomian nasional.

Dengan memperhatikan perkembangan terkini dan proyeksi perekonomian global dan domestik ke depan, maka asumsi dasar ekonomi makro yang digunakan sebagai basis perhitungan RAPBN tahun 2015. Pertama, pertumbuhan ekonomi pada tahun 2015 diperkirakan dapat mencapai 5,6 persen. Kedua, inflasi pada tahun 2015 diperkirakan terkendali pada kisaran 4,4 persen.

Ketiga, rata-rata nilai tukar rupiah diperkirakan akan bergerak stabil pada kisaran Rp 11.900 per dolar Amerika Serikat. Keempat, suku bunga SPN 3 bulan diperkirkan 6,2 persen. Kelima, harga minyak mentah Indonesia 105 US$ per barel. Keenam, liftingminyak mentah 845 ribu barel per hari dan liftinggas bumi 1.248 ribu barel setara minyak per hari.

3. Pokok-pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2015

RAPBN tahun 2015 disusun dengan tema: "Penguatan Kebijakan Fiskal dalam Rangka Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkelanjutan dan Berkeadilan." Untuk itu, strategi kebijakan fiskal diarahkan untuk memperkuat stimulus fiskal guna mendukung akselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, sekaligus perbaikan pemerataan hasil-hasil pembangunan nasional. Langkah-langkah tersebut akan dilakukan melalui: (1) optimalisasi pendapatan negara, (2) peningkatan kualitas belanja negara, (3) pengendalian defisit, dan (4) pengendalian utang.

Dalam kaitannya dengan optimalisasi pendapatan negara, kebijakan pendapatan negara terutama akan diarahkan untuk mendorong optimalisasi penerimaan perpajakan dan PNBP dengan tetap menjaga stabilitas ekonomi nasional dan peningkatan daya saing serta nilai tambah. Langkah-langkah yang ditempuh dalam kebijakan penerimaan perpajakan antara lain penyempurnaan peraturan, ekstensifikasi dan intensifikasi, dan penggalian potensi penerimaan perpajakan secara sektoral; penyesuaian kebijakan kepabeanan dan pajak penghasilan; pemberian insentif fiskal; penerapan kebijakan hilirisasi pada sektor/komoditas tertentu, serta penyesuaian tarif cukai hasil tembakau.

Sementara itu, kebijakan optimalisasi PNBP meliputi optimalisasi penerimaan minyak bumi dan gas bumi dengan menahan laju penurunan alamiah lifting migas dan pengendalian cost recovery, peningkatan tarif iuran produksi/royalti mineral dan batubara, pemberlakuan pajak penghasilan ditanggung pemerintah (PPh DTP) bagi pengusaha panas bumi yang izin atau kontraknya ditandatangani sebelum ditetapkannya UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, optimalisasi pay out ratio dividen BUMN dengan tetap mempertimbangkan kondisi keuangan masing-masing BUMN, intensifikasi dan ekstensifikasi di bidang PNBP, pemanfaatan online system dalam penyetoran PNBP melalui sistem informasi PNBP online(SIMPONI), serta penyempurnaan peraturan di bidang PNBP lainnya dan badan layanan umum (BLU).

Strategi kebijakan anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam RAPBN tahun 2015 adalah sebagai berikut. Pertama, mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif melalui peningkatan kualitas pelaksanaan program reformasi birokrasi pada K/L dalam rangka peningkatan kualitas

pelayanan masyarakat. Kedua, mendukung pencapaian sasaran pembangunan yang berkelanjutan, antara lain dengan pembangunan konektivitas nasional, penguatan program perlindungan sosial dan percepatan penanggulangan kemiskinan, serta peningkatan kapasitas Iptek dan peningkatan daya saing. Ketiga, mendukung percepatan pencapaian minimum essential force (MEF) sesuai dengan kemampuan keuangan negara dengan lebih memberdayakan industri pertahanan dalam negeri. Keempat, meningkatkan efektivitas kebijakan anggaran subsidi melalui pengendalian besaran subsidi, baik subsidi energi maupun subsidi non-energi. Kelima, meningkatkan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan melakukan mitigasi terhadap potensi bencana serta adaptasi terhadap dampak bencana terkini dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan, air dan energi. Keenam, meningkatkan dan memperluas akses pendidikan yang berkualitas. Ketujuh, meningkatkan kualitas penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan. Kedelapan, mengantisipasi ketidakpastian perekonomian global melalui dukungan cadangan risiko fiskal.

Tahun 2015 merupakan tahun pertama pelaksanaan RPJMN 2015–2019 yang di dalamnya terdapat beberapa perubahan mendasar terkait kebijakan anggaran transfer ke daerah, di antaranya diberikannya dana desa dan perubahan postur transfer ke taerah. Jika pada tahun sebelumnya hanya menggunakan nomenklatur Transfer ke Daerah, tahun 2015 dipergunakan nomenklatur baru yaitu Transfer ke Daerah dan Dana Desa. Hal ini merupakan implikasi atas ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan undangundang tersebut, selain transfer ke daerah, mulai tahun 2015, kepada Daerah yang memiliki desa dalam struktur kepemerintahannya juga akan mendapatkan alokasi dari APBN berupa dana desa.

Secara ringkas, arah kebijakan anggaran transfer ke daerah dan dana desa pada tahun 2015 adalah sebagai berikut. Pertama,meningkatkan kapasitas fiskal daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kedua, mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah dan mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Ketiga, meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. Keempat,

memprioritaskan penyediaan pelayanan dasar di daerah tertinggal, terluar, terpencil, terdepan, dan pasca bencana. Kelima,mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur dasar.

Keenam, mendorong peningkatan kualitas pengelolaan keuangan daerah yang lebih efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Ketujuh,meningkatkan kualitas pengalokasian transfer ke daerah dan dana desa dengan tetap memperhatikan akuntabilitas dan transparansi. Kedelapan, meningkatkan kualitas pemantauan dan evaluasi transfer ke daerah dan dana desa. Kesembilan, mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, berdasarkan jumlah desa dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis melalui mekanisme transfer.

Kebijakan umum pembiayaan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah diarahkan pada beberapa kebijakan utama, antara lain: pertama, mengendalikan rasio utang terhadap PDB. Kedua, mengutamakan pembiayaan utang yang bersumber dari dalam negeri. Ketiga, mengarahkan pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif, antara lain melalui penerbitan sukuk yang berbasis proyek. Keempat, memanfaatkan pinjaman luar negeri secara selektif utamanya untuk bidang infrastruktur dan energi, dan mempertahankan kebijakan *negative net flow*.

Kelima, mengalokasikan penyertaan modal negara (PMN) kepada BUMN untuk percepatan pembangunan infrastruktur dan peningkatan kapasitas usaha BUMN. Keenam, mengalokasikan dana PMN kepada organisasi/lembaga keuangan internasional dan badan usaha lain yang ditujukan untuk memenuhi kewajiban Indonesia sebagai anggota dan mempertahankan persentase kepemilikan modal. Ketujuh, mengalokasikan dana bergulir untuk penyediaan fasilitas pembiayaan dalam rangka memenuhi ketersediaan rumah murah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan untuk memberikan stimulus bagi koperasi, usaha mikro, kecil, dan menengah (KUMKM) berupa penguatan modal.

4. Pokok-pokok Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015

Tahun 2015 merupakan awal dimulainya pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ketiga, tahun 2015-2019. RPJMN tahun 2015-2019 sebagai basis penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2015 baru akan ditetapkan oleh Pemerintah hasil Pemilihan Presiden

tahun 2014. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN tahun 2005-2025, dalam rangka menjaga kesinambungan dan untuk menghindari kekosongan rencana pembangunan nasional, Presiden yang sedang memerintah pada tahun terakhir pemerintahannya diwajibkan menyusun RKP yang digunakan sebagai pedoman untuk menyusun APBN tahun pertama periode pemerintahan Presiden berikutnya. Menyikapi hal tersebut, telah disusun RKP tahun 2015 dengan mengacu pada kerangka teknokratik RPJMN tahun 2015-2019 sesuai pentahapan pembangunan jangka menengah ketiga pada RPJPN 2005-2025, yang akan menjadi acuan dalam penyusunan APBN tahun 2015, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

RKP tahun 2015 memiliki arti yang penting dalam keberlanjutan pembangunan dan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan yang dituangkan dalam RKP tahun 2015 selain memperhatikan perubahan lingkungan strategis baik internal maupun eksternal dan pencapaian terkini programprogram pembangunan, juga mengacu pada fokus RPJMN ketiga yang digariskan dalam RPJPN tahun 2005-2025, yaitu memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan SDA dan SDM berkualitas, serta kemampuan Iptek yang terus meningkat. Berdasarkan hal tersebut, tema RKP tahun 2015 ditetapkan: "Melanjutkan Reformasi Pembangunan Bagi Percepatan Pembangunan Ekonomi Yang Berkeadilan".

Selanjutnya, beberapa sasaran yang akan dicapai dan arah kebijakan yang akan dilaksanakan untuk masing-masing isu strategis dalam tahun 2015, dijabarkan sebagai berikut.

Sasaran pada isu strategis pengendalian jumlah penduduk adalah menurunnya rata-rata laju pertumbuhan penduduk dengan angka kelahiran total sebesar 2,37 persen, dengan arah kebijakan antara lain berupa: (1) pembinaan akseptor, peningkatan advokasi komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) serta meningkatkan penggunaan alat dan obat kontrasepsi jangka panjang yang difokuskan pada sasaran kelompok khusus, dan (2) peningkatan intensitas

pelayanan KB secara statis di wilayah perkotaan dan secara mobiledi wilayah sulit.

Isu strategis reformasi pembangunan kesehatan difokuskan untuk mencapai sasaran antara lain: (1) meningkatnya kepesertaan jaminan kesehatan nasional; (2) meningkatnya jumlah Puskesmas, rumah sakit, dan klinik mandiri yang bekerja sama dengan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS); (3) meningkatnya persentase persalinan di fasilitas kesehatan; dan (4) meningkatnya persentase bayi usia 0-11 bulan yang mendapat imunisasi dasar lengkap.

Sasaran tersebut akan dicapai melalui arah kebijakan antara lain: (1) penyempurnaan strategi perluasan kepesertaan sistem jaminan sosial nasional (SJSN); (2) peningkatan kerja sama BPJS Kesehatan dengan penyedia layanan kesehatan nonpemerintah; (3) peningkatan pertolongan persalinan di fasilitas kesehatan; dan (4) peningkatan sistem pelayanan jaminan kesehatan nasional (JKN) yang mendorong upaya kesehatan ibu dan anak.

Sasaran pada isu strategis reformasi pembangunan pendidikan adalah meningkatnya taraf pendidikan penduduk, dengan arah kebijakan antara lain: (1) peningkatan kualitas wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang merata; dan (2) peningkatan akses, kualitas, dan relevansi pendidikan menengah universal (PMU). Sementara itu, isu strategis sinergi percepatan penanggulangan kemiskinan difokuskan untuk mencapai sasaran menurunnya angka kemiskinan sebesar 9-10 persen, dengan arah kebijakan antara lain: (1) penyempurnaan dan pengembangan sistem perlindungan sosial yang komprehensif; (2) peningkatan sinkronisasi dan efektivitas perluasan pelayanan dasar untuk penduduk miskin dan rentan miskin; dan (3) penguatan pengembangan penghidupan berkelanjutan berbasis pemberdayaan masyarakat.

Sasaran yang akan dicapai pada isu strategis transformasi sektor industri dalam arti luas antara lain: (1) industri pengolahan ditargetkan tumbuh sebesar 5,5-6,0 persen; serta peningkatan rasio ekspor jasa terhadap PDB sebesar 3,1 persen; (2) meningkatnya kontribusi sektor pariwisata dan ekonomi kreatif terhadap PDB; (3) Pertumbuhan ekspor barang nonmigas sebesar 6,5 persen, dan (4) pertumbuhan investasi pembentukan modal tetap bruto (PMTB) sebesar 4,7-6,1 persen.

Sasaran tersebut akan dicapai melalui arah kebijakan antara lain: (1) peningkatan daya saing dan produktivitas industri; (2) pengembangan daerah tujuan wisata; (3) peningkatan fasilitasi ekspor untuk produk nonmigas yang bernilai tambah lebih tinggi serta mendorong ekspor jasa yang kompetitif di pasar internasional; dan (4) menciptakan iklim investasi dan iklim usaha di tingkat pusat dan daerah yang lebih berdaya saing.

Isu strategis peningkatan daya saing tenaga kerja difokuskan untuk mencapai sasaran antara lain: (1) memfasilitasi seluruh elemen bangsa agar dapat berkompetisi dalam pasar tenaga kerja; dan (2) meningkatkan jumlah dan rasio tenaga kerja yang kompeten dan profesional yang bisa beradaptasi dalam lingkungan kerja. Untuk mencapai berbagai sasaran tersebut, arah kebijakan akan diarahkan antara lain pada: (1) mengembangkan program kemitraan antara pemerintah dengan dunia usaha; dan (2) harmonisasi standardisasi dan sertifikasi kompetensi melalui kerja sama lintas sektor dan lintas negara mitra bisnis. Sementara itu, sasaran yang akan dicapai pada isu strategis peningkatan daya saing KUMKM dan Koperasi antara lain: (1) meningkatnya kontribusi KUMKM dalam perekonomian; dan (2) meningkatnya daya saing KUMKM, dengan arah kebijakan antara lain berupa: (1) peningkatan kompetensi sumber daya manusia KUMKM; dan (2) perluasan akses KUMKM ke pembiayaan.

Sasaran yang akan dicapai pada isu strategis peningkatan efisiensi sistem logistik dan distribusi antara lain: (1) menurunkan rasio biaya logistik nasional terhadap PDB; dan (2) terjaganya stabilitas harga, khususnya kebutuhan pokok, antarwilayah dan antarwaktu, dengan kebijakan yang diarahkan antara lain pada: (1) peningkatan efisiensi jalur distribusi bahan pokok dan strategis; dan (2) penurunan waktu dan biaya logistik pelabuhan.

Isu strategis reformasi keuangan negara akan diarahkan untuk pencapaian sasaran meningkatnya penerimaan negara dan meningkatnya kualitas belanja negara melalui pelaksanaan kebijakan antara lain: (1) tranformasi kelembagaan perpajakan dan cukai; (2) peningkatan kualitas dan kuantitas SDM pajak; dan (3) sinergi perencanaan dan penganggaran serta pemantapan pelaksanaan anggaran.

Isu strategis peningkatan kapasitas Iptek akan difokuskan pada pencapaian sasaran berupa meningkatnya kapasitas Iptek nasional untuk mendukung peningkatan daya saing sektor produksi barang/jasa, melalui

pelaksanaan kebijakan yang diarahkan antara lain: (1) penyelenggaraan penelitian dan pengembangan; dan (2) pembangunan Iptek untuk pemanfaatan sumber daya hayati. Sementara itu, sasaran yang akan dicapai pada isu strategis peningkatan ketahanan air, antara lain: (1) peningkatan ketahanan air pada 36 daerah aliran sungai (DAS) prioritas nasional; dan (2) meningkatkan kapasitas tampung air sebesar 58,5 juta m3, melalui arah kebijakan antara lain berupa: (1) DAS melalui rehabilitasi hutan dalam lingkup kesatuan pengelolaan hutan (KPH); dan (2) melanjutkan pembangunan waduk/embung/situ serta penanganan danau prioritas secara berkelanjutan.

Sasaran yang akan dicapai pada isu strategis penguatan konektivitas nasional, antara lain: (1) tersusunnya sistem transportasi massal perkotaan nasional; (2) terwujudnya rencana percepatan tujuh kawasan strategis nasional; (3) meningkatnya kapasitas sarana dan prasarana transportasi untuk mengurangi *backlog* maupun *bottle neck* kapasitas prasarana transportasi dan prasarana transportasi; dan (4) terlaksananya pengembangan sistem angkutan umum bus rapid transit (BRT) di 16 kota besar. Pencapaian sasaran tersebut akan diupayakan melalui arah kebijakan antara lain berupa: (1) memperluas jangkauan pelayanan infrastruktur ke daerah marginal; (2) pembangunan sarana dan prasarana penghubung antar dan menuju koridor ekonomi serta kawasan-kawasan pertumbuhan ekonomi (jalan, pelabuhan, bandar udara); (3) mendorong industri nasional untuk mendukung pembangunan sarana dan prasarana; dan (4) pengembangan transportasi massal berbasis rel di kota Jakarta dan Surabaya.

Isu strategis peningkatan ketersediaan infrastruktur pelayanan dasar akan diarahkan pada pencapaian sasaran berupa: (1) peningkatan rasio elektrifikasi menjadi 83,18 persen; (2) meningkatnya fasilitasi penyediaan baru hunian layak huni untuk masyarakat berpenghasilan rendah sebanyak 20.000 unit; (3) meningkatnya fasilitasi peningkatan kualitas hunian untuk 64.850 unit; (4) terbangunnya infrastruktur air limbah di 764 kawasan, infrastruktur drainase perkotaan di 53 kabupaten/kota, infrastruktur tempat pemrosesan akhir sampah di 41 kabupaten/kota, dan infrastruktur tempat pengolah sampah terpadu di 127 kawasan; serta (5) terbangunnya sistem penyediaan air minum (SPAM) di 487 kawasan MBR, 159 ibukota Kecamatan, 1.733 desa, 79 kawasan khusus dan 6 regional. Sasaran tersebut dicapai melalui arah kebijakan antara lain berupa : (1)

meningkatkan jangkauan dan kehandalan infrastruktur ketenagalistrikan melalui pembangunan pembangkit listrik, jaringan transmisi, jaringan distribusi, serta gardu induk dan distribusi; (2) peningkatan ketersediaan dan aksesbilitas masyarakat terhadap hunian layak dan terjangkau khususnya bagi MBR; dan (3) penyediaan akses universal air minum dan sanitasi melalui penjaminan ketahanan sumber daya air domestik, penyediaan infrastruktur produktif, penyelenggaraan sinergi air minum dan sanitasi, serta peningkatan efektivitas dan efisiensi pendanaan infrastruktur air minum dan sanitasi.

Selanjutnya, sasaran pada isu strategis konsolidasi demokrasi adalah terwujudnya proses positif konsolidasi demokrasi yang akan dicapai melalui pelaksanaan arah kebijakan antara lain: (1) meningkatkan peran kelembagaan demokrasi dan mendorong kemitraan lebih kuat antara Pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil; (2) meningkatkan pemenuhan hak dan kewajiban politik rakyat; dan (3) meningkatkan akses masyarakat terhadap informasi publik.

Sementara itu, sasaran strategis percepatan pembangunan MEF dengan pemberdayaan industri pertahanan adalah terpenuhinya alutsista TNI yang didukung industri pertahanan, yang akan dicapai melalui arah kebijakan antara lain: (1) melanjutkan pemenuhan MEF; dan (2) meningkatkan upaya pemeliharaan dan perawatan (harwat). Sasaran yang ingin dicapai pada isu strategis peningkatan ketertiban dan keamanan dalam negeri antara lain: (1) meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap Polri; dan (2) menguatnya intelijen, melalui kebijakan yang diarahkan antara lain pada: (1) penguatan SDM; dan (2) pemantapan efektivitas operasi intelijen melalui peningkatan profesionalisme personel dan modernisasi peralatan intelijen negara.

Isu strategis reformasi birokrasi dan penguatan kapasitas kelembagaan publik difokuskan pada pencapaian sasaran antara lain: (1) terwujudnya pemerintahan yang bersih dan akuntabel; (2) terwujudnya pemerintahan yang efisien dan produktif; serta (3) meningkatnya kualitas pelayanan publik. Selanjutnya, sasaran pada isu strategis pencegahan dan pemberantasan korupsi adalah terwujudnya pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif, melalui arah kebijakan antara lain: (1) meningkatnya harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang korupsi; dan (2) meningkatkan pencegahan tindak pidanan korupsi.

Sasaran pembangunan daerah tertinggal dan perbatasan antara lain: (1) meningkatnya rata-rata pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal menjadi rata-rata 7,15 persen; (2) berkurangnya persentase penduduk miskin di daerah tertinggal menjadi rata-rata 15,86 persen pada tahun 2015; (3) meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi rata-rata 70,48 pada tahun 2015; (4) berkembangnya 10 Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) sebagai pusat pertumbuhan ekonomi kawasan perbatasan negara. Pencapaian sasaran tersebut akan diupayakan melalui arah kebijakan antara lain: (1) pemenuhan kebutuhan pelayanan publik dasar dan mengoptimalkan pengembangan perekonomian masyarakat; (2) membangun konektivitas simpul transportasi utama PKSN dengan lokasi prioritas (kecamatan sekitarnya), Pusat Kegiatan Wilayah, serta Pusat Kegiatan Nasional. Sementara itu, sasaran pokok isu strategis pengelolaan risiko bencana antara lain adalah terintegrasinya pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan di pusat dan daerah, melalui kebijakan yang diarahkan antara lain pada: (1) penguatan penanggulangan bencana di pusat dan daerah; dan (2) integrasi pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah sebagai upaya mendukung pembangunan berkelanjutan.

Sasaran sinergi pembangunan perdesaan salah satunya adalah berkurangnya desa tertinggal menjadi 24 persen pada tahun 2015, melalui arah kebijakan antara lain berupa: (1) menekan tingkat kemiskinan dan kerentanan ekonomi di pedesaan; dan (2) meningkatkan Keberdayaan Masyarakat Perdesaan. Selanjutnya, sasaran yang akan dicapai dalam rangka perkuatan ketahanan pangan antara lain: (1) terwujudnya peningkatan produksi bahan pangan utama, antara lain melalui arah kebijakan sebagai berikut: (1) peningkatan produksi padi dan sumber pangan protein; dan (2) peningkatan kelancaran distribusi pangan dan penguatan stok pangan dalam negeri. Sementara itu, sasaran utama isu strategis peningkatan ketahanan energi yang ingin dicapai antara lain: (1) produksi minyak bumi sebesar 830-870 ribu barel per hari; dan (2) bauran energi baru dan terbarukan (EBT) sebesar 6 persen, melalui arah kebijakan antara lain: (1) peningkatan cadangan, pasokan energi primer dan bahan bakar; dan (2) peningkatan peranan EBT di dalam bauran energi.

Sasaran yang akan dicapai dalam rangka percepatan pembangunan kelautan antara lain: (1) tercapainya pemanfaatan keekonomian dari potensi pulau-pulau kecil yang optimal; (2) tersusunnya rencana aksi tata kelola, zonasi, dan meningkatnya pengamanan wilayah yuridiksi; dan (3) meningkatnya konektivitas laut dan industri maritim. Untuk mencapai sasaran tersebut, arah kebijakan antara lain berupa: (1) pengelolaan pulau-pulau kecil, terutama pulaupulau kecil terluar/terdepan; (2) peningkatan tata kelola dan pengamanan wilayah yuridiksi serta batas laut Indonesia; (3) peningkatan, pemulihan, pengamanan kawasan pesisir dan konservasi perairan; (4) penguatan konektivitas laut dan industri maritim; dan (5) peningkatan tata kelola kelautan, SDM, dan inovasi Iptek kelautan. Sementara itu, isu strategis peningkatan perekonomian keanekaragaman hayati dan kualitas lingkungan hidup akan difokuskan untuk pencapaian sasaran antara lain: (1) terlaksananya pelestarian keanekaragaman hayati pada kawasan lindung, agro-ekosistem dan kawasan nonlindung/produksi; (2) terlaksananya pemanfaatan keanekaragaman hayati yang berkelanjutan untuk kegiatan ekonomi; (3) meningkatnya kualitas lingkungan hidup, yang tercermin di dalam indeks kualitas lingkungan hidup sebesar 64,5; dan (4) menguatnya upaya penanganan perubahan iklim (mitigasi dan adaptasi) dan sistem peringatan dini cuaca dan iklim, melalui pelaksanaan kebijakan yang diarahkan pada: (1) pengembangan upaya konservasi dan rehabilitasi keanekaragaman hayati (hutan, pertanian, laut dan pesisir), karst (in-situ dan ex-situ), dan pengetahuan tradisional; (2) pengembangan kebijakan pemanfaatan keekonomian keanekaragaman hayati yang bernilai tambah; (3) pengendalian pencemaran lingkungan dan pemulihan kawasan ekosistem rusak; dan (4) penguatan perubahan iklim dan sistem peringatan dini cuaca dan iklim.

BAB IV
PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

Pada bab ini akan diuraikan pengelolaan anggaran dan kebijakan pemerintah terkait dengan keuangan negara sejak masa Nabi Muhammad saw., masa khulafa' al-Rashidin, dan masa Dinasti Umayyah, dan Dinasti Abbasiyah. Beberapa literatur klasik menyebutkan bahwa Nabi memiliki otoritas dalam pengelolaan keuangan negara, beliau mengumpulkan petugas untuk memperoleh pendapatan bagi pengelolaan pemerintah saat itu, sekaligus juga memberikan petunjuk tentang pembelanjaan negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umat.

Dalam konteks ini, sejak masa Nabi dan masa-masa berikutnya, pengelolaan keuangan negara dalam wujudnya sekarang ini berupa APBN, telah memiliki mekanisme dan pengelolaan yang bersifat khas sesuai dengan situasi dan kondisi sosial, politik, dan budaya yang melingkupinya. Namun demikian, aspek-aspek pengelolaan anggaran yang bersifat universal, tentunya sangat relevan dalam upaya memaksimalkan peran negara melalui anggaran untuk mensejahterakan masyarakat. Kemudian akan dijelaskan pula konsep pembangunan dalam Islam, pembelanjaan negara yang berdasarkan perspektif ekonomi Islam, serta politik anggaran yang *pro poor*.

A. Pengelolaan Keuangan Negara dalam Sejarah Ekonomi Islam

Dalam mengkaji keuangan publik perspektif Islam, maka tidak dapat dilepaskan dari pemahaman atas konsep negara dalam kerangka kerja Islam. Para sarjana Muslim mengartikan negara sebagai entitas politik yang bertanggung jawab terhadap urusan kolektif masyarakat Muslim bukan hanya terkait dengan urusan duniawi melainkan juga ukhrawi. Oleh sebab itu, dalam pandangan Monzer Kahf,[125] persoalan keuangan publik yang mencakup pendapatan publik *(public revenues)* dan pembelanjaan publik *(public expenditure)* memiliki dua kriteria, yaitu untuk melayani dengan baik kepentingan-kepentingan seluruh anggota

[125] Monzer Kahf,"Public Finance and Fiscal Policy in Islam", dalam Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic* (Jeddah: IDB-IRTI, 1998), 455.

komunitas Muslim, dan mengatur kepentingan tersebut berdasarkan sumber-sumber kewahyuan.

Pada periode Islam awal,[126] komunitas Muslim di Mekkah tidak memiliki entitas politik, melainkan bagian dari penduduk Mekkah. Kemudian setelah beberapa orang memeluk agama baru (Islam) dan mereka menerima penganiayaan, Nabi Muh{ammad Saw. mulai mencari suatu tempat atau tanah baru agar Islam dapat berkembang secara bebas, para pemeluknya dapat menjalankan syari'ah, dan tentunya mereka terbebas dari berbagai bentuk penyiksaan. Nabi beserta pengikutnya mencari tempat yang aman sampai ke Ethopia dan berpikir mengenai tempat-tempat di Arabia, sampai akhirnya melakukan migrasi *(hijrah)* ke Yatsrib (Madinah).

Migrasi ke Madinah menjadi peristiwa penting karena menandai awal permulaan negara Islam dan kemunculan masyarakat Islam berdasarkan wahyu ketuhanan *(divine revelation)*. Di Madinah, Nabi meletakkan dasal-dasar konstitusi yang mengatur peran pemerintah dan hubungan antar komunitas agama dan etnik yang hidup bersama dalam suatu pemerintahan. Dokumen konstitusi ini (piagam Madinah) merupakan catatan konstitusi pertama di dunia. Dalam konteks keuangan publik, Piagam Madinah mengatur dua tipe *public expenditure*, yaitu untuk pertahanan dan tujuan militer, dan untuk tujuan kesejahteraan.

Untuk pengeluaran di bidang militer, Piagam ini menetapkan bahwa komunitas Muslim menyediakan pasukan sendiri dan perlengkapannya dalam mempertahankan negara, sedangkan komunitas Yahudi juga mengadakan pasukan dan perlengkapannya sendiri secara kolektif dalam mempertahankan negara. Adapun tujuan kesejahteraan disebutkan dalam dokumen konstitusi ini berupa bantuan yang diberikan bagi mereka yang terbebani hutang dan membebaskan tawanan. Dua kebutuhan ini disediakan untuk membangun komunitas etnik kecil di lingkungannya dengan sumber-sumber yang cukup untuk memenuhi tanggung jawab ini.[127] Dengan demikian, Piagam Madinah ini

---

[126] Sumber informasi cukup penting dan tua dari kalangan orientalis terkait dengan kajian awal keuangan publik pada masa Nabi, lihat uraian *Property amongst the Semites (the Arabs)* pada CH. Letourneau, *Property: Its Origin and Development* (London: Walter Scott, Ltd, 1892), 201-206.

[127] Zafir al-Qasimi, *Government System in Syari'ah and History* (Beirut: al-Naqqash Pub., 1974), 32-36.

mampu mengantisipasi pembelanjaan publik yang dibutuhkan untuk mengelola masyarakat, namun tanpa membebani mereka dengan bentuk-bentuk pajak.

Dalam mengatur pemerintahan di Madinah, Nabi mulai mengurus aspek finansial kebutuhan masyarakat dan jaminan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dalam sejarah tercatat bagaimana pembelanjaan publik tersebut dapat terpenuhi. Saat itu tamu-tamu negara datang dari luar kota dan mereka membutuhkan tempat perlindungan dan makan. Mereka biasanya bertempat di masjid atau memasang tenda dan memberikan biaya secara sukarela.

Catatan penting lain yang bersumber dari Ibn Katsir,[128] menyebutkan bahwa pembelanjaan publik pertama oleh Nabi di Madinah dalam bentuk pembangunan masjid. Nabi mengeluarkan biaya 600 atau 800 dirham untuk membeli tanah. Pemilik tanah memintanya secara sukarela, namun Nabi menolak dan bersikeras membayarnya dari kontribusi sukarela Abu Bakar.

Kontribusi sukarela menjadi sumber utama pembiayaan bagi pemenuhan bentuk-bentuk biaya publik *(public expenses)* yang meliputi kontribusi para tamu dari luar daerah, biaya kesejahteraan sosial seperti pembayaran hutang bagi mereka yang meninggal dunia dan makanan untuk fakir miskin, dan biaya pertahanan. Biaya-biaya publik ini dapat dipenuhi dari kontribusi sukarela. Misalnya, ketika terjadi perang Badar pada tahun kedua hijrah, beberapa hasil rampasan perang *(war booties)* dari musuh didistribusikan kepada pasukan. Hal ini secara tegas disebutkan dalam al-Qur'an (Q.S. al-Anfal, 8:41) yang menjelaskan cara harta rampasan perang ini *(ghanimah)* didistribusikan, yaitu bagian pendapatan yang diberikan kepada kepala negara untuk memfasilitasi kepentingan publik *(public interests)* dan didistribusikan pula untuk para pasukan perang.

Catatan lain[129] menunjukkan bahwa setelah perang Khaibar, Nabi menyusun rencana kebutuhan publik. Beliau menyetujui sebagian tanah diberikan sebagai tanah milik umat dan dikelola para petani; atas permintaan mereka ditetapkan pula bagi hasil atas produksinya. Peristiwa ini menjadi catatan awal penerapan *kharaj* dalam Islam. *Kharaj* termanifestasi dalam rencana yang

---

[128] Lihat Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi* (Beirut: Dar al-Fikr, 1978), vol. II, 303.
[129] Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi*, vol. III, 382.

dibuat Nabi atas para pengguna tanah yang memang berdiam di tanah Khaibar, mengelola tanah, dan kemudian memberikan sebagian produksinya kepada pemilik tanah *(owner of the land)* yang sekarang dimiliki komunitas Muslim.

Kemudian peranan *kharaj* sebagai pendapatan publik pemerintah semakin dikembangkan selama periode 'Umar bin Khattab, ketika tanah Irak, Syiria, Mesir, dan Persia dikuasai negara pada tahun 11 sampai 22 H. Beberapa tanah yang dikuasai melalui peperangan dan para tentara Muslim mengambilalih tanah tersebut berdasarkan ketentuan standar internasional. 'Umar tidak mendistribusikan tanah ini dan kepemilikannya diberikan kepada umat agar menjadi sumber pendapatan *(source of revenue)* bagi pemerintah. *Kharaj* semakin meningkat selama periode ini. Karena itu, *kharaj* hanya berbentuk penyewaan tanah, atau berupa bagi hasil dari pemilik tanah dalam produksinya. Tanah *kharaj* ini dimiliki oleh seluruh umat dan seseorang hanya dibenarkan untuk mengelolanya dalam bentuk sistem penyewaan. Setelah penguasaan tanah dan menjadikannya hak milik bagi umat, 'Umar mengirim para pengukur tanah untuk menaksir tanah dan membatasi penyewaan berdasarkan jenis produksinya.[130] Jadi, 'Umar mengatur *kharaj* (sewa) untuk setiap tanah yang dikuasai.

Dua abad kemudian, Abu Yusuf,[131] menyatakan kepada Khalifah Ha›ru›n al-Rashi›d, kemudian Khalifah menetapkan dua metode dalam pengelolaan *kharaj* ini atau melalui sistem sewa. Seseorang dapat menyewakan tanah sesuai dengan ukurannya, atau menerapkan bagi hasil dalam produksinya. Seseorang dapat menetapkan 20 %, 30 % atau berapapun yang ditentukan berdasarkan kesepakatan dengan petani dalam memenuhi kehidupan yang layak dan bekerja pada tanah tersebut selama beberapa tahun.

Dengan demikian, *kharaj* merupakan bentuk penyewaan tanah yang dimiliki umat atau negara yang merepresentasikan umat. Sejak periode Nabi dan periode berikutnya, *kharaj* tidak diberlakukan untuk tanah yang tidak dikuasai melalui peperangan. Sebagai contoh, tanah Mekkah dan Madinah, tidak ditetapkan *kharaj* yang dibebankan kepada masyarakat. Untuk berbagai kebutuhan, *kharaj* tidak pula diberlakukan pada beberapa kantong wilayah yang

---

[130] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal* (Cairo: Maktabah al-Tijariyah al-Kubra, 1934), 69.
[131] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Kairo: Maktabah al-Salafiyah, 1933), 20.

berubah menjadi Islam. Sumber klasik seperti Abu 'Ubayd dan Ibn Zanjawayh dalam karyanya yang berlabel sama, *al-Amwal*, memberikan informasi terkait beberapa tanah di beberapa wilayah yang tidak dikenai *kharaj*, seperti tanah di antara sungai-sungai dan gunung-gunung, karena memang penduduknya memeluk Islam sebelum wilayah tersebut dibuka.

Ada beberapa indikator yang menunjukkan praktek *public expenditure* pada periode ini, seperti pendapatan dari tamu negara dari luar wilayah, dukungan terhadap fakir-miskin, biaya pembayaran hutang bagi orang yang tidak mampu membayarnya, membangun masjid, pengembangan masjid Nabi di Madinah, perluasan beberapa wilayah dan ekspansi masjid di Mekkah sekitar Ka'bah. Setelah Mekkah dibuka dan dikuasai pada tahun ke-8 hijrah, tidak ditemukan catatan tentang gaji atau upah para pekerja, termasuk juga catatan tentang para pekerja yang dibayar oleh negara. Ada beberapa orang yang bekerja pada pemerintah tapi atas dasar sukarela. 'Abdullah Ibn Sa'id Ibn al-'Ash, seorang guru dari komunitas Muhajirin, yang mengajar anak-anak sepanjang waktu tapi ia tidak memperoleh pendapatan dari pemerintah.[132] Catatan lain menginformasikan pemerintah memberikan gaji pada beberapa orang, namun tidak ada informasi pula yang menunjukkan bahwa pemerintah menggaji para tentara saat Mekkah dikuasai. Nabi Saw. menunjuk Gubernur Mekkah, 'Attab bin Usayd, dan memberinya gaji. Ini barangkali bentuk penggajian pertama oleh pemerintah dalam Islam.

Meskipun demikian, pada saat pemerintahan berkembang dan semakin luas, Abu Bakar menetapkan gaji. Pada saat menjadi Khalifah, sistem penggajian ditetapkan, begitu juga pada masa Khalifah 'Umar. Pada masa 'Umar, ada daftar gaji pekerja yang diadministrasikan cukup panjang. Para hakim, petugas keamanan, penjaga/polisi malam, para penaksir dan pengoleksi *kharaj*, dan para gubernur di beberapa wilayah; semuanya memperoleh gaji pada periode 'Umar. Administrasi publik *(public administration)* dibuat baru dan item besar tentang pembelanjaan, bahkan gaji *full time* para tentara ditetapkan pula oleh 'Umar. Sebelumnya, para tentara tidak memperoleh gaji untuk pekerjaan *full time*.

---

[132] Ibn Atsir, *Usd al-Ghabah* (Cairo: al-Sa'bed., 1970), vol. III, 262.

Di samping itu, ada pula item-item lain yang berhubungan dengan administrasi publik dan biaya kesejahteraan *(welfare expenses)*. Sebagai contoh, 'Umar mengembangkan biaya kesejahteraan untuk laki-laki, perempuan, anak-anak, membeli sebuah rumah di Mekkah dan diubah menjadi tempat penjara, menetapkan orang untuk melakukan perawatan atas tanah di luar wilayah yang telah dikuasai, menyediakan tanah untuk tempat penggembalaan bagi ternak yang dizakati, mengangkat para penjaga tanah, dan membentuk para kurir antara Madinah dan kota-kota besar di seluruh propinsi.

Beberapa kebijakan dalam hal pengelolaan keuangan publik mengalami perubahan pada masa 'Utsman Ibn 'Affan. Dalam rangka pengembangan sumber daya alam, ia melakukan pembuatan saluran air, pembangunan jalan, dan pembentukan organisasi kepolisian secara permanen untuk mengamankan jalur perdagangan. Di samping itu, ia juga membentuk armada laut hingga berhasil membangun supremasi kelautannya. Dalam hal ini, pemerintahan harus menanggung beban anggaran yang tidak sedikit untuk memelihara angkatan laut tersebut.[133]

Khalifah Utsman Ibn 'Affan tetap mempertahankan sistem pemberian bantuan dan santunan serta memberikan sejumlah besar uang kepada masyarakat yang berbeda-beda. Meskipun meyakini prinsip persamaan dalam memenuhi kebutuhan pokok masyarakat, ia memberikan bantuan yang berbeda pada tingkat yang lebih tinggi.

Informasi yang dikemukakan Ibn Jawzi,[134] menyebutkan bahwa untuk meningkatkan pengeluaran di bidang pertahanan dan kelautan, meningkatkan dana pensiun, dan pembangunan berbagai wilayah taklukan baru, negara membutuhkan dana tambahan. Oleh karena itu, Khalifah Utsman Ibn 'Affan membuat beberapa perubahan administrasi tingkat atas dan pergantian beberapa gubernur. Ia juga menerapkan kebijakan membagi-bagikan tanah negara kepada individu-individu untuk reklamasi dan kontribusi kepada Baitul Mal. Dari hasil kebijakannya ini, negara memperoleh pendapatan sebesar 50 juta dirham atau

---

[133] Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic*, 456.

[134] 'Abdurrahman Ibn al-Jawzi, *S{ira›h wa Mana›qib 'Umar Ibn 'Abdul Azi›z al-Khali›fah al-Zahi›d* (Beirut: Da›r al-Kutu›b al-'Ilmi›yah, 1984/1404), 87.

naik 41 juta dirham jika dibandingkan pada masa 'Umar yang tidak membagi-bagikan tanah tersebut.

Dalam pendistribusian harta baitul mal, Khalifah 'Ali Ibn Abi Thalib menerapkan prinsip pemerataan. Ia memberikan santunan yang sama kepada setiap orang tanpa memandang status sosial atau kedudukannya di dalam Islam. 'Ali tetap berpendapat bahwa seluruh pendapatan negara yang disimpan dalam Baitul Mal harus didistribusikan kepada kaum muslimin, tanpa ada sedikitpun dana yang tersisa.

Adapun indikator-indikator praktek *public revenues* pada periode ini antara lain selama kehidupan Nabi Saw. sumber-sumber pendapatan diperoleh dari kontribusi masyarakat secara sukarela *(voluntary contribution of people)*. Bentuk pendapatan ini merepresentasikan sumber utama pada masa awal pemerintahan Islam di Madinah, di mana Nabi mengumpulkan seluruh kontribusi tersebut untuk kebutuhan pembelanjaan publik *(public spending)*.

Selain kontribusi sukarela, sumber pendapatan penting lain berupa harta rampasan perang *(war booties, ghanimah)* yang diperoleh dari perang Badar. Seluruh pendapatan yang ada ditentukan dengan segera sejak diperoleh, terutama untuk distribusi secara langsung bagi para tentara.[135]

Di samping itu, sumber pendapatan berasal dari kepemilikan publik *(public property)* yang diperoleh sebagai hasil dari orang-orang Yahudi dan telah berkembang sebelumnya ketika tanah Khaibar dikuasai. Pendapatan lain yang cukup besar diperoleh dari pengeluaran zakat. Zakat menjadi kewajiban Muslim yang ditetapkan pada tahun kedua hijrah dan zakat menjadi kategori pendapatan khusus untuk kesejahteraan masyarakat.

Pada masa Abu Bakar, akurasi perhitungan zakat sangat diperhatikan, sehingga tidak terjadi kelebihan atau kekurangan pembayarannya. Kemudian hasil pengumpulan zakat tersebut dijadikan sebagai pendapatan negara *(public revenues)* dan kemudian didistribusikan seluruhnya kepada kaum muslimin sampai habis. Kebijakan lain berupa pembagian tanah hasil taklukkan; sebagian dibagikan kepada kaum muslimin dan sebagian yang lain tetap menjadi

---

[135] Ibn Zanjawayh, *Kitab al-Amwal* (Riyadh: King Faisal Center for Islamic Research and Studies, 1986), vol. II, 710-711. Lihat juga Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 306.

tanggungan negara. Di samping itu, ia juga mengambil alih tanah-tanah dari orang-orang yang murtad untuk kemudian dimanfaatkan demi kepentingan umat Islam secara keseluruhan.

Ketika 'Umar menjabat Khalifah, *public revenues* diklasifikaiskan menjadi empat kategori, yaitu: *pertama*, pendapatan zakat dan *'us{r* (pajak tanah). Pendapatan ini didistribusikan dalam tingkat lokal jika kelebihan penerimaan sudah disimpan di Baitul Mal Pusat dan di bagikan kepada delapan ashnaf; *kedua*, pendapatan *khums* dan sedekah. Pendapatan ini didistribusikan kepada para fakir miskin atau untuk membiayai mereka yang sedang mencari kesejahteraan, tanpa diskriminasi apakah ia seorang muslim atau bukan; *ketiga*, pendapatan *kharaj, fay, jizyah, 'us{r* (pajak perdagangan), dan sewa tanah. Pendapatan ini digunakan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta untuk menutupi biaya operasional administrasi, kebutuhan militer, dan sebagainya; dan *keempat*, pendapatan lain-lain. Pendapatan ini digunakan untuk membayar para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar, dan dana sosial lainnya.

Dalam hal pengelolaan zakat, Khalifah Uthma›n mendelegasikan kewenangan menaksir harta yang dizakati kepada para pemiliknya masing-masing. Hal ini dilakukan untuk mengamankan zakat dari berbagai gangguan dan masalah dalam pemeriksaan kekayaan yang tidak jelas oleh beberapa oknum pengumpul zakat.

Informasi dari Ibn al-Jawzi[136] menjelaskan bahwa praktek keuangan publik pada masa Umayyah semakin berkembang dan berubah seiring dengan sistem pemerintahan yang berbeda dari sebelumnya dan semakin luasnya wilayah kekuasaan Islam. Dalam hal ini, praktek keuangan publik akan lebih difokuskan pada masa 'Umar ibn 'Abdul Azi›z. Kebijakan politik dalam bidang ekonomi menekankan pada pentingnya pembangunan dalam negeri seiring dengan upaya perlindungan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ia mengurangi beban pajak yang dipungut dari kaum Nasrani, menghapus pajak dari kaum muslimin, membuat aturan takaran dan timbangan, membasmi cukai dan kerja paksa, dan sebagainya.

---

[136] Kebijakan ekonomi 'Umar bin 'Abdul Azi›z secara lengkap dapat dibaca pada bagian *Iqtishaduh fi Mal al-'Ummah* dalam karya 'Abdurrahman Ibn al-Jawzi, *Sirah wa Manaqib 'Umar Ibn 'Abdul Aziz al-Khalifah al-Zahid* (Beirut: Da›r al-Kutub al-'Ilmiyah, 1984/1404), 88-89.

Public expenditure digunakan untuk memperbaiki tanah pertanian, penggalian sumur-sumur, pembangunan Jalan-jalan, pembuatan tempat-tempat penginapan para musafir, dan menyantuni fakir miskin. Berbagai kebijakan ini berhasil meningkatkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan hingga tidak ada lagi yang mau menerima zakat. Di samping itu, untuk menegakkan keadilan pada masyarakat, ia membelanjakan kekayaan baitul mal di Irak untuk membayar ganti rugi kepada orang-orang yang diperlakukan semena-mena oleh para penguasa sebelumnya. Karena tidak mencukupi, ia mengambil dari kekayaan baitul mal di Syam.

Dalam meningkatkan kinerja pemerintahan, 'Umar Ibn 'Abdul Azi›z juga menetapkan gaji pejabat sebesar 300 dinar dan dilarang melakukan pekerjaan sampingan. Selain itu, pajak yang digunakan kepada non-muslim hanya berlaku pada tiga profesi, yaitu pedagang, petani, dan tuan tanah.

Pengeluaran negara dialokasikan pula untuk jaminan sosial bagi mereka yang telah meningggal dunia melalui ahli waris dan para tahanan baik Muslim maupun non-Muslim, serta mendirikan rumah makan khusus untuk para fakir miskin. Jika pendapatan negara memiliki nilai surplus setelah digunakan untuk memenuhi kebutuhan kaum muslimin, maka didistribusikan kepada *ahl al-z{immi›*, bahkan diberikan pinjaman tanah-tanah pertanian sebagai lahan pekerjaan mereka.

Public revenues diperoleh dari berbagai sumber-sumber ekonomi dengan menerapkan prinsip keadilan seperti zakat, ghanimah, pajak penghasilan pertanian, dan hasil pemberian lapangan kerja produktif kepada masyarakat luas. Dalam bidang pertanian, misalnya, prinsip efisiensi dilakukan dengan melarang penjualan tanah garapan agar tidak ada penguasaan lahan, di samping pemanfaatan lahan pertanian yang ada. Pendapatan dari hasil sewa tanah mempertimbangkan tingkat kesuburan tanah dan kesejahteraan hidup petani.

Dalam mengelola pendapatan negara, setiap propinsi memiliki kewenangan untuk mengelola pajak dan tidak diharuskan menyerahkan upeti kepada pemerintah pusat. Bahkan sebaliknya, pemerintah pusat akan memberikan bantuan subsidi kepada setiap wilayah Islam yang minim pendapatan zakat dan pajaknya.

Jalur perdagangan internasional dibuka pula baik di darat maupun di laut dalam rangka meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Pada sisi lain, pemerintah menghapus bea masuk dan menyediakan berbagai bahan kebutuhan sebanyak mungkin dengan harga yang terjangkau.

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa karakteristik umum pada *public expenditure* dan *public revenues* pada periode Nabi, Khulafa›' al-Ra›shidi›n, dan Umayyah antara lain adanya pembentukan modal sosial atau modal publik, seperti modal yang ditetapkan negara tapi tidak digunakan atau dikembangkan tersendiri melainkan menjadi sumber pendapatan publik. Secara jelas, tanah menjadi sumber pendapatan utama yang menghasilkan modal, sehingga tanah ini ditetapkan pemerintah sebagai sumber pendapatan yang dikumpulkan pada baitul mal *(the treasury)*.

Ciri lain adanya konsolidasi konsep hak-hak kepemilikan bagi setiap warga negara dan proteksi atas kepemilikan swasta ketika dihadapkan dengan negara. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak dibenarkan untuk menguasai kepemilikan swasta dan tidak diizinkan membebankan suatu pajak, melakukan penyitaan atau nasionalisasi atas kepemilikan swasta.

Pada masa ini pula zakat menjadi kewajiban individu yang memiliki kekayaan, tidak ada kewajiban finansial lain bagi orang yang kaya kecuali kekayaannya mencapai nishab. Seluruh atau beberapa pendapatan yang diperoleh pada periode ini bersifat sukarela, dan al-Qur'an menegaskan bahwa orang yang memberikan kontribusi sukarela atas dasar mencari keridhaan Allah.

Karakteristik lain berupa pinjaman publik *(public borrowing)* yang dimulai pada masa Nabi. Nabi sendiri melakukan pinjaman kepada 'Umar dan beberapa sahabat, juga pernah meminjam senjata kepada non-Muslim. Nabi melakukan pinjaman publik, tapi tidak membebankan pajak. Untuk maksud pajak, Nabi menggunakan istilah lain berupa "zakat". Dalam hal ini, Nabi pernah meminta pamannya, 'Abba›s, untuk membayarkan zakat selama dua tahun sekaligus.[137]

Kemudian pada masa 'Umar, pemerintah menunda pengumpulan zakat ketika terjadi kelaparan di Madinah dan daerah sekitarnya, dan pada tahun

[137] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 589.

berikutnya zakat dikumpulkan dua kali sekaligus.[138] Hal ini bermakna, zakat sebagai instrumen kebijakan fiskal bersifat fleksibel untuk ditunda atau dipercepat pelaksanaannya melebihi satu tahun, di samping bermakna redistribusi kesejahteraan dan suatu alternatif atas nasionalisasi.

Di samping itu, ciri berikutnya berupa adanya kebergantungan atas inisiatif swasta ketika pengolahan tanah dikuasai oleh pemerintah. Penguasaan tanah Khaybar merupakan seluruh pemberian yang digunakan pihak swasta dalam mengolah pertanian. Distibusi tanah oleh Nabi digunakan untuk tujuan pertanian atau peternakan. Nabi menekankan pula kepada para sahabat untuk aktif dalam perdagangan, keahlian, dan aktivitas produktif lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa filsafat ekonomi negara berdasarkan atas peningkatan peran swasta dan menganggapnya sumber ekonomi utama yang mensejahterakan individu dan masyarakat secara keseluruhan. [139] Di samping itu, Nabi mengatur pula tempat-tempat yang menjadi kepemilikan publik *(public property)* dalam rangka memenuhi kebutuhan publik *(public needs)*, misalnya menetapkan tanah penggembalaan umum bagi kuda-kuda yang dimiliki orang Muslim.

Pada masa ini ditandai pula dengan penguatan peran negara untuk memajukan dan mendorong sektor privat. Filosofi produksi atas kepercayaan diri semakin berkembang. Dalam hal ini, zakat sebagai bentuk ibadah finansial *('ibadat bi al-mal)* dapat dipraktekkan oleh muzakki yang mampu membayarnya. Nabi mengingatkan bahwa tangan di atas lebih baik dan disukai Allah daripada tangan di bawah.

Ciri berikutnya dalam bentuk penekanan pada prinsip kontribusi keuangan secara sukarela bagi aktivitas-aktivitas negara. Dalam pandangan Monzer Kahf,[140] prinsip ini disebut kontribusi sukarela pada prinsip demokratisasi pemerintah yang dihadapkan dengan prinsip kedaulatan pemerintah yang membebankan retribusi pajak. Hal ini dinamakan pula dengan demokratisasi pembelanjaan publik.

---

[138]Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 374 dan 592. Lihat pula Ibn Zanjawayh, *Kitab al-Amwal*, vol. II, 830.

[139] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa-al-Wilayat al-Diniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 2005), 185. Menurut Abu Ubaid, tanah ini digunakan untuk kuda-kuda yang dipakai dalam peperangan. Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 185.

[140] Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic*, 460.

Adapun pada aspek pendapatan publik dijadikan mata rantai pembelanjaan publik. Ada beberapa bentuk *public revenues* yang memiliki kegunaan spesifik, misalnya pemerintah memanfaatkan pendapatan publik ini hanya untuk belanja negara. Sebagai contoh, zakat sebagai pendapatan publik hanya dimanfaatkan untuk delapan kategori pembelanjaan *(mustahiq zakat)* yang ditetapkan al-Qur'an (Q.S. 9). Begitu juga dengan *fay'* sebagai harta rampasan dari musuh tanpa peperangan yang distribusinya terbatas untuk lima kategori yang diatur dalam al-Qur'an (Q.S. 59:7). Kontribusi sukarela yang dikumpulkan tersebut digunakan untuk proyek-proyek umum atau aktivitas yang digunakan untuk tujuan tertentu sebagaimana yang telah dipraktekkan oleh Nabi.

Pada tahap selanjutnya, pengumpulan pajak dilakukan bila tidak mencukupi pendapatan, dan pemerintah dapat membuat kebijakan atas penerapan pajak baru yang dibutuhkan bagi keberlangsungan belanja pemerintah. Ini yang dinamakan pendapatan memiliki mata rantai dengan pembelanjaan. Mata rantai ini tidak mengutamakan keseimbangan pemasukan akibat adanya pinjaman publik *(public borrowing)* yang menunjukkan bahwa pemasukan dan pengeluaran tidak seimbang. Karena itu, pada masa 'Umar, ada surplus keuangan pada baitul mal yang digunakan untuk tahun berikutnya. Juga, penangguhan pengumpulan zakat atau pengumpulan zakat yang dipercepat pada saat ada ketidakseimbangan dalam keuangan.

Pada periode ini pula, prioritas fungsi masyarakat dibangun secara nyata bersamaan dengan penguatan aspek keagamaan, keadilan, dan bantuan kepada orang miskin, serta implementasi hukum Islam pada berbagai aspek, kemudian diikuti dengan jaminan material kesejahteraan hidup manusia. Prinsip-prinsip keadilan secara khusus menyentuh semangat nasional, etnik, geografis, bentuk dan afiliasi agama, yang secara keseluruhan dipraktekkan oleh Muslim dan non-Muslim.

Adapun pemasukan pemerintah pada masa Nabi tidak dibuat dalam suatu tabulasi pengembangan pendapatan dan antisipasi pembelanjaan yang dikenal sekarang ini. Nabi memanfaatkan untuk memberikan persetujuan beberapa bentuk pemasukan yang diterimanya. Namun pada masa 'Umar, catatan pendapatan dan pengeluaran pemerintah telah dibakukan. Tanah *kharaj* mulai

diukur dan penyewaannya dikalkulasikan secara cepat, serta pengeluaran pemerintah ditabulasikan dalam suatu daftar yang berbeda oleh lembaga yang sebut "diwan". Meskipun tidak ditemukan informasi secara komprehensif tentang catatan pemasukan dan pengeluaran tersebut yang mengakibatkan konsep pemasukan pemerintah suatu hal yang baru, namun tetap konsisten dalam kajian Islam yang berhubungan dengan keuangan publik.

Kemudian, pada masa ini muncul otonomi keuangan yang berkembang pada propinsi-propinsi di berbagai wilayah negara Islam. Misalnya, zakat bersifat lokal yang dikumpulkan setiap propinsi atau segmen yang lebih kecil dan pendistribusiannya dilakukan di wilayah tersebut. Menurut Abu 'Ubayd,[141] hal ini didukung oleh kebijakan 'Umar yang menetapkan bagian pemerintah pusat atas zakat yang diperoleh propinsi Yaman, dengan Mu'a›dh sebagai gubernurnya. Penjelasan Mu'a›dh menunjukkan bahwa ia tidak mendistribusikan zakat secara lokal seluruhnya, karena ia tidak menemukan sejumlah orang yang membutuhkan untuk menerima zakat, dan ia kemudian memperoleh surplus zakat di propinsi tersebut. Bahkan, pemerintah propinsi merupakan penentu kebijakan final dengan menetapkan penanggungjawab pembelanjaan di tiap-tiap propinsi sekaligus sebagai pusat kontrol, inspeksi, dan penanggungjawab seperti yang dipraktekkan pada masa 'Umar.

Di samping itu, pemerintah pusat di Madinah memperoleh pemasukan kecil, kecuali zakat dan *'ushr* yang memiliki kategori penerima tersendiri, pemerintah pusat tidak memiliki sumber-sumber pendapatan. Pemerintah pusat bergantung pada surplus *kharaj* yang telah dimanfaatkan dari propinsi-propinsi sebelah Utara Syiria, Irak, Persia, dan Mesir yang sebagian besar tanahnya berupa tanah *kharaj*.

Sedangkan pada masa 'Umar diperkenalkan peran pemerintah terkait hubungan perdagangan internasional. Ia menginformasikan kepada para gubernur terkait dengan beberapa tamu asing di propinsi, bahwa negara lain memberlakukan biaya bagi pedagang Muslim yang memasuki wilayahnya dengan pajak sebesar 10 % dari nilai barang yang diperdagangkan. Setelah berkonsultasi dengan sahabat lain dan para gubernur propinsi, 'Umar menetapkan bahwa

[141]Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 596.

pemerintah Islam juga menetapkan biaya bagi pedagang yang memasuki wilayahnya dengan pajak sebagai basis resiprositas.[142] Untuk penerapan pajak ini kepada para pedagang luar negeri, 'Umar mengangkat kolektor pajak dan menempatkannya di pinggiran wilayah, daerah perbatasan, dan Jalan-jalan utama yang menghubungkan wilayah Muslim dengan wilayah sekitarnya. Meskipun demikian, seperti dikemukakan Abu Yusuf,[143] pada penerapan prinsip resiprositas ini dalam keuangan publik, 'Umar mencatat bahwa beberapa produk domestik dibutuhkan dan dipesan para pedagang luar negeri untuk keperluan makanan, kemudian ia menetapkan pajak import sebesar 5 %.

Periode ini ditandai pula dengan kebijakan tentang kekayaan dan aset publik *(public funds and assets)* yang perlu dijaga dan mengandung nilai religius. Al-Qur'an menjelaskan tentang proteksi dana publik dari pencurian dan penyalahgunaannya (Q.S.3:161). Informasi dari Ibn Kathir[144] menyebutkan bahwa pada periode Nabi, beberapa orang diangkat menjadi bendahara publik, di antaranya Bilal. Ia menyimpan harta pendapatan negara pada tempat penyimpanan dan mendistribusikannya sesuai perintah dari Nabi. Kadang-kadang hasil pendapatan publik disimpan di rumah Nabi. Sejak masa Abu Bakar, ada tempat khusus untuk penyimpanan pemasukan negara, namun sejak masa 'Umar dibentuk departemen khusus "baitul mal" dan ia mengangkat pegawai untuk mengelola baitul mal.

Di samping itu, peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan mengurangi seluruh beban ekonomi yang harus ditanggung oleh masyarakat. Sebaliknya, pemerintah membuat kebijakan belanja negara untuk memberikan jaminan sosial dan menghapuskan beberapa sumber pendapatan negara seperti pajak dan bea masuk.

Adapun praktek pengelolaan anggaran pada masa Abbasiyah mengalami kemajuan dengan adanya konsolidasi dan penertiban administrasi birokrasi, seperti mengangkat seorang wazir sebagai koordinator departemen, membentuk lembaga protokol negara, sekretaris negara, dan kepolisian negara, serta membenahi angkatan bersenjata dan membentuk lembaga kehakiman negara.

---

[142] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 134.
[143] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 135.
[144] Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi*, vol. III, 286.

Peranan jawatan pos semakin ditingkatkan dengan tambahan tugas menghimpun seluruh informasi di berbagai daerah, sehingga administrasi negara dapat berjalan dengan lancar dan melaporkan perilaku gubernur setempat kepada Khalifah.

Pemerintahan Abbasiyah menerapkan kebijakan politik ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Public revenues* bersumber dari sektor pertanian yang sebelumnya dibuat kebijakan dalam meningkatkan irigasi, sektor pertambangan, seperti emas, perak, tembaga, dan besi, dan sektor perdagangan dengan membuka jalur transit perdagangan antara timur dan barat yang banyak menghasilkan kekayaan yang menjadikan Bas{rah sebagai pelabuhan yang penting.[145]

Publik expenditure diterapkan berdasarkan politik ekonomi pemerintah dalam upaya meningkatkan sektor pertanian dengan membuat kebijakan yang membela hak-hak kaum tani, seperti peringanan beban pajak hasil bumi, penjaminan hak milik dan keselamatan jiwa, perluasan lahan pertanian di setiap daerah, dan pembangunan berbagai bendungan dan kanal. Untuk meningkatkan sektor perdagangan, pemerintah membuat sumur-sumur, membangun tempat-tempat peristirahatan para kafilah dagang, dan mendirikan berbagai armada dagang, serta menjaga keamanan pelabuhan dan pantai.

Secara khusus, pada masa Haru›n al-Rashi›d (170-193 H.), pertumbuhan ekonomi berkembang dengan pesat dan kemakmuran negara mencapai puncaknya. Sumber-sumber *public revenue* diverifikasi dan menata ulang pengelolaan baitul mal. Pendapatan publik diperoleh dari *kharaj, jizyah, zakah, fay'*, *ghanimah*, '*ushr*, dan harta lainnya, seperti wakaf, sedekah, dan harta warisan orang yang tidak mempunyai ahli waris. Adapun *public expenditure* digunakan berdasarkan kebutuhan, antara lain untuk riset ilmiah dan penerjemahan buku-buku Yunani, biaya pertahanan dan anggaran rutin pegawai, membiayai para tahanan dalam penyediaan bahan makanan dan pakaian.

Catatan penting pada masa ini adalah perintah Harun al-Rasyid kepada Abu Yusuf untuk menulis tentang masalah perpajakan, *al-kharaj*, sebagai pedoman

---

[145] Baca S.M. Ghazanfar, "Public Sector Economics in Medieval Economic Thought: Contributions of Selected Arab-Islamic Scholars" dalam S.M. Ghazanfar (ed.), *Mediaval Islamic Economic Thought: Filling the Great Gap in European Economics* (London & New York: Routledge Curzon, 2003), 228-244.

pemerintah.[146] Kitab ini menjadi pedoman dalam pengelolaan keuangan publik berdasarkan syari'ah. Misalnya, pemungutan *kharaj* dapat dilakukan melalui tiga metode, yaitu *al-muhasabah* atau penaksiran luas areal tanah dan jumlah pajak yang harus di bayar dalam bentuk uang; *al-muqasamah* atau penetapan jumlah tertentu (persentase) dari hasil yang diperoleh; dan *al-muqatha'ah* atau penetapan pajak hasil bumi terhadap para *aghniya*' berdasarkan persetujuan antara pemerintah dengan yang bersangkutan.

Informasi yang bersumber dari Metin M. Cosgel[147] menyebutkan bahwa pasca keruntuhan Baghda›d, salah satu Dawlah yang menjadi kekuatan politik Islam adalah Turki Utsmani, di samping dinasti Mughal-India dan Safawi-Persia. Praktek keuangan publik berkembang pula pada masa ini seiring dengan perluasan wilayah Islam sampai Eropa dengan menyerap organisasi pemerintahan dan kemiliteran ala-Bizantium.

Public revenues bersumber dari *kharaj*, *jizyah*, *zakat*, *fay*', *ghanimah*, dan *'ushr*. Sistem desentralisasi diterapkan dalam mengatur pemungutan pajak. [148] Namun, kemudian diubah secara sentralistik akibat kurangnya kontrol pemerintah pusat akibat perang dengan Eropa dan wilayah yang luas, dan adanya penyimpangan dari para pejabat lokal, seperti memungut pajak melebihi batas kewajiban, memanipulasi pengutipan pajak, membebani kewajiban tambahan kepada para petani, serta melegitimasi berbagai praktek pungutan liar.

Pendapatan publik diperoleh pula dari pertanian yang diklasifikasikan menjadi dua jenis tanah garapan, *al-iqtha al-ashghar* atau *timar* dan *ziamat timar* sebagai tanah garapan terkecil yang diberikan pemilik tanah kepada para petani untuk diolah. Hasil *timar* ini diserahkan sepenuhnya kepada pemilik tanah, sedangkan petani mendapat bagian yang hanya mampu memenuhi keperluan makan sehari-hari. Setiap pemilik *timar* berkewajiban menyerahkan dua sampai

---

[146] Baca pengantar Abu Yusuf pada karyanya, *Kitab al-Kharaj*. Bandingkan dengan Muh. Dia'u al-Din Al-Rayyis, *Al-Kharaj and the Financial Institutions of the Islamic Empire* (Cairo: the Anglo Egyptian Library, 1961).

[147] Mengenai sejarah praktek keuangan publik pada masa Utsmani ini dapat dibaca Metin M. Coşgel,"Efficiency and Continuity in Public Finance: The Ottoman System of Taxation," *International Journal of Middle East Studies* 37(4) (2005):567-586.

[148] Baca Metin M. Cosgel,"Efficiency and Continuity in Public Finance: The Ottoman System of Taxation", dalam *The Economic of Ottaman Taxation*, University of Connecticut (2004) : 329-331.

empat ekor kuda atau beberapa orang calon tentara angkatan laut kepada pemerintah, di samping membayar pajak kekayaan. Untuk menunjang pelaksanaan kewajiban ini, pemerintah menetapkan seorang pengawas pada setiap *timar*.

Adapun *ziamat* merupakan tanah garapan yang diberikan pemerintah kepada para petani untuk diolah. Pemilik tanah atau *za'im* mempunyai kewajiban membayar pajak dan mengirimkan sejumlah calon tentara sesuai dengan luas ziamat yang dimiliki.

Public expenditure diterapkan dengan prinsip efisiensi, seperti untuk gaji pasukan jenissari dan keperluan istana. Belanja negara dipakai pula untuk pembangunan masjid dan istana yang megah, sekolah, rumah sakit, panti asuhan, penginapan, pemandian umum, dan pusat-pusat tarekat.

B. Peran Negara dalam Pembangunan

Negara merupakan entitas politik yang bertanggung jawab terhadap urusan kolektif masyarakat, bukan hanya terkait dengan urusan duniawi melainkan juga ukhrawi. Dalam pandangan Monzer Kahf,[149] persoalan keuangan publik yang mencakup pendapatan publik dan pembelanjaan publik memiliki dua kriteria, yaitu untuk melayani dengan baik kepentingan-kepentingan seluruh anggota komunitas bangsa, dan mengatur kepentingan tersebut berdasarkan sumber-sumber kewahyuan.

Dalam sejarah ekonomi Islam, sektor swasta berperan penting dalam berpartisipasi melaksanakan pembangunan. Bahkan, adanya kebergantungan atas inisiatif swasta ketika pengolahan tanah dikuasai oleh pemerintah. Tanah-tanah yang dikuasai pemerintah sebagaian besar dikelola oleh pihak swasta. Distibusi tanah oleh Nabi digunakan untuk tujuan pertanian atau peternakan. Nabi menekankan pula kepada para sahabat untuk aktif dalam perdagangan, keahlian, dan aktivitas produktif lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa filsafat ekonomi negara berdasarkan atas peningkatan peran swasta dan menganggapnya sumber

[149] Monzer Kahf,"Public Finance and Fiscal Policy in Islam", dalam Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic* (Jeddah: IDB-IRTI, 1998), 455.

ekonomi utama yang mensejahterakan individu dan masyarakat secara keseluruhan.[150]

Untuk kelancaran pembangunan, pemerintah mengatur pula tempat-tempat yang menjadi kepemilikan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat, misalnya menetapkan tanah penggembalaan umum bagi kuda-kuda yang dimiliki oleh masyarakat.

Penguatan peran negara berdampak pula untuk memajukan dan mendorong sektor privat. Filosofi produksi atas kepercayaan diri semakin berkembang. Dalam hal ini, zakat sebagai bentuk ibadah finansial dapat dipraktekkan oleh muzakki yang mampu membayarnya, dan pengelolaannya mampu menciptakan kesejahteraan, atau paling tidak menutupi kebutuhan hidup orang miskin.

Dalam pelaksanaan pembangunan, adanya kontribusi keuangan secara sukarela oleh kalangan masyarakat mendorong aktivitas-aktivitas negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam pandangan Monzer Kahf,[151] prinsip ini disebut kontribusi sukarela pada prinsip demokratisasi pemerintah yang dihadapkan dengan prinsip kedaulatan pemerintah yang membebankan retribusi pajak. Hal ini dinamakan pula dengan demokratisasi pembelanjaan publik.

Pembangunan yang dilaksanakan saat itu bersumber dari aspek pendapatan publik yang dijadikan mata rantai pembelanjaan publik. Ada beberapa bentuk *public revenues* yang memiliki kegunaan spesifik, misalnya pemerintah memanfaatkan pendapatan publik ini hanya untuk belanja negara. Sebagai contoh, zakat sebagai pendapatan publik hanya dimanfaatkan untuk delapan kategori pembelanjaan *(mustahiq zakat)* yang ditetapkan al-Qur'an (Q.S. 9). Dalam konteks kekinian, instrumen zakat ini bisa digunakan sebagai bagian dari kebijakan fiskal negara dengan pemberdayaan zakat melalui sektor-sektor produktif yang dapat membantu masyarakat untuk mencukupi kebutuhan hidup, bahkan bisa digunakan untuk memberdayakan mereka melalui usaha-usaha mikro-ekonomi.

---

[150] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah wa-al-Wilayat al-Diniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 2005), 185. Menurut Abu Ubaid, tanah ini digunakan untuk kuda-kuda yang dipakai dalam peperangan. Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 185.

[151] Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic*, 460.

Untuk menutupi kekurangan finansial pada anggaran pendapatan, pajak sebagai sumber pemasukan pemerintah ditetapkan melalui kebijakan yang akan digunakan untuk keberlangsungan belanja pemerintah. Ini yang dinamakan pendapatan memiliki mata rantai dengan pembelanjaan. Mata rantai ini tidak mengutamakan keseimbangan pemasukan akibat adanya pinjaman publik atau hutang luar negeri yang menunjukkan bahwa pemasukan dan pengeluaran tidak seimbang. Sebagai catatan, pada masa 'Umar, ada surplus keuangan pada baitul mal yang digunakan untuk tahun berikutnya. Juga, penangguhan pengumpulan zakat atau pengumpulan zakat yang dipercepat pada saat ada ketidakseimbangan dalam keuangan. Jadi, kebijakan negara dalam melaksanakan pembangunan mendasarkan diri pada asas efektif dan efisien terutama terkait dengan kondisi keuangan.

Secara sosial, prioritas fungsi masyarakat dibangun secara nyata bersamaan dengan penguatan aspek keagamaan, keadilan, dan bantuan kepada orang miskin, serta implementasi hukum pada berbagai aspek, kemudian diikuti dengan jaminan material kesejahteraan hidup manusia. Prinsip-prinsip keadilan secara khusus menyentuh semangat nasional, etnik, geografis, bentuk dan afiliasi agama, yang secara keseluruhan dipraktekkan oleh komunitas Muslim dan non-Muslim.

Dalam pandangan al-Mawardi, peran negara terimplementasi dalam bentuk transformasi misi kenabian.[152] Misi kenabian menurut penulis berupa implementasi ajaran agar pemerintah dapat melaksanakan peran dan fungsinya dalam membangun masyarakat yang sejahtera. Dengan kata lain, menurut al-Syathibi, pembangunan diarahkan untuk mencapai *al-maqashid al-syari'ah* (tujuan-tujuan syari'ah).[153]

Konsep ini dapat diimplementasikan bahwa pembangunan semestinya mengarahkan pada kehidupan agama yang harmonis sebagai refleksi dari *hifdz al-din*, memberdayakan manusia yang mampu memenuhi kebutuhan hidup sebagai implementasi dari *hifdz al-nafs*, meningkatnya sumber daya manusia yang beriman, cerdas, dan terampil sebagai refleksi dari *hifdz al-'aql*, meningkatnya kesejahteraan

[152] Lebih lanjut baca Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), 94.

[153] Baca Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Cairo: al-Maktabah al-Tijaniyah al-Kubra, 1975), vol. 2, 6-7.

keluarga dengan adanya peluang kerja yang baik dan distribusi pendapatan yang merata sebagai refleksi dari *hifdz al-nasl*, dan meningkatnya pendapatan individu secara finansial dan kemauan untuk mendistribusikannya dengan membagi kepada orang yang membutuhkan sebagai refleksi dari *hifdz al-mal.*

Demikianlah yang seharusnya dipraktekkan oleh Indonesia. Negara dalam melaksanakan pembangunan semata-mata untuk kepentingan rakyat. Namun, sebaliknya, pembangunan tidak membela rakyat, bahkan cenderung melumpuhkannya. Keiukutsertaan Indonesia dalam pasar bebas sebagai bagian dari globalisasi ini dapat menciderai cita-cita bangsa sendiri yang berkomitmen terhadap kesejahteraan rakyat.

Dalam analisis Hadi Soesastro,[154] kebijakan Indonesia menghadapi globalisasi (termasuk bergabung dalam APEC dan AFTA) lebih didasarkan pada "pertimbangan obyektif apa yang bisa dicapai negara-negara Asia Timur lainnya dan (keinginan mereka) untuk berlomba meliberalisasi perekonomiannya agar lebih menarik investasi global. Pemerintah tidak bijaksana dalam kebijakan ekonominya karena tidak mendorong tumbuhnya persaingan sehat di dalam negeri dengan memberi keistimewaan pada golongan tertentu.

Bagi Indonesia, globalisasi dengan pasar bebasnya melahirkan ketidaksetaraan *(inequility)* yang makin parah, pelemahan *(disempowerment)* dan pemiskinan *(impoverishment)*. Dalam pandangan Sri-Edi Swasono[155] menegaskan bahwa kesalahan yang dibuat Indonesia adalah, pemerintah telah membiarkan kedaulatan pasar menggusur kedaulatan rakyat. Yang dituju oleh pasal 33 UUD 19. Yang dituju oleh pasal 33 UUD 1945 bukanlah pembangunan Indonesia yang bukan semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi pembangunan di Indonesia yang menjunjung tinggi atas kekeluargaan atau kekerabatan yang tidak nepollis.

Kemerdekaan, kemandirian dan martabat suatu bangsa memperoleh hakikat *rahmat li al-'alamin* yang hanya dapat dipahami oleh bangsa yang mampu mengenal harga diri dan percaya diri. Humanisme, humanisasi dan emansipasi

---

[154] Samhadi, Kompas 20/5/2006:34.

[155] Baca Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas* (Yogyakarta: Pustep-UGM, 2010), 52-58.

diri semacam ini bersumber pada *tauhid*. Ketidakmandirian atau *afhankelijkheid* menyalahi kodrat menjaga martabat dan harga din sebagal *khalifatullah*.

Penguasaan surplus ekonomi oleh pihak asing dan kompradornya di Indonesia terhadap strata bawah dalam struktur sosial dan konstelasi ekonomi, bukanlah sesuatu yang mengada-ada. Kolonialisme baru" yang bertopeng globalisasi dan globalisme dengan turbo kapitalis asing sebagai aktor utama merupakan suatu *living reality*. Ini terjadi melalui proses pengembangan industni, baik industri substitusi impor maupun industri promosi ekspor. Indonesia kembali menjadi tempat yang empuk bagi penghisapan surplus ekonomi oleh pihak asing. Karena itu, menurut Sri-Edi Swasono,[156] pasar-bebas menjadi berhala baru yang secara absurd dianggap sebagai pendekar *omniscient* dan *omnipotent*, padahal pasar-bebas hanyalah sekedar instrumen ekonomi kaum globalis untuk memanfaatkan kelemahan struktural dalam perekonomian negara-negara berkembang.

Dalam ekonomi Islam dan ekonomi Pancasila, kesejahteraan rakyat menjadi prioritas utama di atas kepentingan pribadi ataupun golongan. Namun, banyak orang mengatasnamakan rakyat. Ada yang melakukannya secara benar demi kepentingan rakyat semata, tetapi ada pula yang melakukannya demi kepentingan pribadi atau kelompok. Yang terakhir ini tentulah merupakan tindakan yang tidak terpuji. Namun yang lebih berbahaya dan itu adalah bahwa banyak di antara mereka, baik yang menuding ataupun yang dituding dalam mengatasnamakan rakyat, adalah bahwa mereka kurang sepenuhnya memahami arti dan makna rakyat serta dimensi yang melingkupinya.[157]

Kerakyatan dalam sistem ekonomi mengetengahkan pentingnya pengutamaan kepentingan rakyat dan hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Oleh karena itu, dalam sistem ekonomi berlaku demokrasi ekonomi yang tidak menghendaki "otokrasi ekonomi", sebagaimana pula demokrasi politik menolak "otokrasi politik".

---

[156] Sri-Edi Swasono, *Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Neoliberalisme* (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010), 23-30 dan 70-76.

[157] Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan: Dari Klasikal dan Neoklasikal sampai ke The End of Laissez-Faire* (Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2010), 83-117.

Dari pengertian mengenai demokrasi ekonomi seperti dikemukakan di atas, maka kita membedakan antara *private interests* dengan *public interest*. Dari sini perlu kita mengingatkan agar tidak mudah menggunakan istilah "privatisasi" dalam menjuali BUMN. BUMN sarat dengan makna kerakyatan dan bersifat publik. BUMN ada untuk menjaga hajat hidup orang banyak. Yang kita tuju bukanlah "privatisasi" tetapi adalah "*go-public*', di mana pemilikan BUMN meliputi masyarakat luas yang lebih menjamin arti "usaha bersama" berdasar atas "asas kekeluargaan". *Go-public* haruslah diatur (*managed*) untuk menjamin partisipasi nyata rakyat luas dalam kepemilikan aset nasional.[158]

Kesalahan utama kita dewasa ini terletak pada sikap Indonesia yang kelewat mengagumi pasar-bebas. Kita telah menobatkan pasar-bebas sebagal "berdaulat" mengganti dan menggeser kedaulatan rakyat. Kita telah menjadikan pasar sebagal "berhala" baru. Kita boleh heran akan kekaguman ini, mengapa dikatakan Kabinet harus ramah terhadap pasar, mengapa kriteria menjadi menteri ekonomi harus orang yang bersahabat kepada pasar. Bahkan sekelompok ekonom tertentu mengharapkan Presiden Megawati pun harus ramah terhadap pasar. Mengapa kita harus keliru sejauh ini.

Siapakah sebenarnya pasar itu? Bukankah saat ini di Indonesia pasar adalah sekedar (1) kelompok penyandang/penguasa dana (termasuk para penerima titipan dana dan luar negeri/komprador, para pelaku KKN, tak terkecuali para penyamun BLBI, dst); (2) para penguasa stok barang (termasuk para penimbun dan pengijon); (3) para spekulan (baik di pasar umum dan pasar modal); dan (4) terakhir adalah rakyat awam yang tenaga-belinya lemah. Jadi pada hakekatnya yang demikian itu ramah kepada pasar adalah ramah kepada ketiga kelompok pertama sebagai pelaku utama dan penentu pasar.

Oleh karena itu pasar harus tetap dapat terkontrol, terkendali, pasar bukan tempat kita tergantung sepenuhnya, tetapi sebaliknya pasarlah, sebagai "alat" ekonomi, yang harus mengabdi kepada negara. Adalah kekeliruan besar menganggap pasar sebagai "omniscient" dan "omnipotent" sehingga mampu mendobrak ketimpangan struktural. Adalah naif menganggap "pasar-bebas" adalah riil. Yang lebih riil sebagai kenyataan adalah embargo, proteksi

[158] Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism & Brotherhood* (Jakarta: UNJ Press, 2005)

terselubung, unfair competition, monopoli terselubung (*copyrights*, *patents*, *intellectual property rights* dan tak terkecuali embargo dan *economic sanctions* sebagai kepentingan politik yang mendominasi dan mendistorsi pasar).[159]

Dalam ekonomi Islam, meskipun pasar itu bersifat bebas, tetapi ada norma-norma penting yang menjadi kerangka dan landasan bagi para pelaku pasar. Suatu kebebasan dengan nilai-nilai keadilan yang semestinya ada dalam pasar. Moralitas pelaku pasar pun sangat penting dalam menciptakan stabilitas ekonomi, sehingga secara tegas Islam melarang segala bentuk penyimpangan dan tindakan ekonomi yang tidak sesuai dengan *maqashid syari'ah*, seperti penipuan, *ihtikar*, riba, dan sebagainya. Namun, tetap saja kondisi sekarang ini sangat sulit untuk menciptakan suatu keadilan pasar, sehingga pasar bebas merupakan *imaginer*.

Hubungannya dengan mekanisme pasar, Abu Yusuf, yang hidup di awal abad kedua Hijriyah (731-798 M) telah membahas tentang hukum *supply and demand* dalam perekonomian. Menurut Abu Yusuf, bila tersedia sedikit barang, maka harga akan mahal dan bila tersedia banyak barang, maka harga akan murah.[160]

Dalam mekanisme pasar, tingkat harga tidak hanya bergantung pada penawaran semata, namun kekuatan permintaan juga penting. Oleh karena itu kenaikan atau penurunan tingkat harga tidak selalu harus berhubungan dengan kenaikan dan penurunan produksi saja.

Pandangan Ibnu Taymiyah tentang mekanisme pasar melalui analisis teori harga dan kekuatan *supply and demand* cukup penting dalam memahami politik ekonomi negara. Masyarakat saat itu beranggapan bahwa kenaikan harga merupakan akibat dari ketidakadilan dan tindakan melanggar hukum dari si penjual, atau mungkin sebagai akibat manipulasi pasar. Namun, menurut Ibnu

---

[159] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika*, 52-58.

[160] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Da›r al-Ma'arif, 1979), 80. Baca pula Dia'u al-Din Al-Rayyis, *Al-Kharaj and the Financial Institutions of the Islamic Empire* (Cairo: the Anglo Egyptian Library, 1961), 23-27.

Taymiyah, harga ditentukan oleh kekuatan penawaran dan permintaan (*supply and demand)*.[161]

Di dalam sebuah pasar bebas, harga dipengaruhi dan dipertimbangkan oleh kekuatan penawaran dan permintaan (*supply and demand)*. Suatu barang akan turun harganya bila terjadi keterlimpahan dalam produksi atau adanya penurunan impor atas barang-barang yang dibutuhkan. Dan sebaiknya ia mengungkapkan bahwa suatu harga bisa naik karena adanya "penurunan jumlah barang yang tersedia" atau adanya "peningkatan jumlah penduduk" mengindikasikan terjadinya peningkatan permintaan.

Berbagai persoalan dapat muncul pula akibat pasar bebas karena kemungkinan untuk mewujudkan harapan tersebut adalah sangat sulit atau bahkan tidak mungkin terwujud. Umar Chapra[162] memberikan alasan bahwa ada beberapa distorsi dalam mengekspresikan prioritas di dalam pasar. Hal ini menyebabkan terjadinya bias dalam merealisasikan efisiensi dan keadilan. Munculnya distorsi dalam mengekspresikan prioritas dalam sistem pasar diakibatkan ketidaksukaan ekonomi konvensional pada penilaian normatif dan tekanannya yang berlebihan pada maksimalisasi kekayaan, memuaskan keinginan serta melayani kebutuhan pribadi jelas merupakan penyimpangan falsafah dasar dari sebagian besar agama. Agama-agama ini secara umum yakin bahwa kesejahteraan material, meski penting, tidak cukup bagi kesejahteraan manusia.

Pasar dijamin kebebasannya dalam Islam. Pasar, bebas menentukan cara-cara produksi dan harga, tidak boleh ada gangguan yang mengakibatkan rusaknya keseimbangan pasar. Namun dalam kenyataannya sulit ditemukan pasar yang berjalan sendiri secara adil *(fair)*. Distorasi pasar tetap sering terjadi, sehingga dapat merugikan para pihak. Pasar yang dibiarkan berjalan sendiri (*laissez faire)*, tanpa ada yang mengontrol, ternyata telah menyebabkan penguasaan pasar sepihak oleh pemilik modal *(capitalist)* penguasa infrastruktur dan pemilik informasi. *Asymetrik* informasi juga menjadi permasalahan yang tidak bisa diselesaikan oleh pasar. Pemerintah mempunyai peran yang sama dengan

---

[161] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyah, t.t.), 2. Lihat pula Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996), 179-180.

[162] Umar Chapra , *The Future of Economics: An Islamic Perspective* (SEBI: 2001), 38.

pasar, tugasnya adalah mengatur dan mengawasi ekonomi, memastikan kompetisi di pasar berlangsung dengan sempurna, informasi yang merata dan keadilan ekonomi.[163] Perannya sebagai pengatur tidak lantas menjadikannya dominan, sebab negara, sekali-kali tidak boleh mengganggu pasar yang berjalan seimbang, perannya hanya diperlukan ketika terjadi distorsi dalam sistem pasar.

Terkait dengan peranan pasar, Sri-Edi Swasono[164] menjelaskan bahwa tidak ada yang dapat mengabaikan peranan pasar. Kita pun memelihara ekonomi pasar. Yang kita tolak adalah pasar-bebas. Pasar-bebas adalah imaginer, yang hanya ada dalam buku teks, berdasar asumsi berlaku sepenuhnya persaingan bebas. Dalam realitas, tidak ada persaingan bebas sepenuhnya, kepentingan non-ekonomi, khususnya kepentingan politik (lokal atau global), telah mendistorsi dan menghalangi terjadinya persaingan bebas (*embargo*, *economic sanctions*, *disguised protections*, *strict patents and copy rights*, dll). Tanpa persaingan bebas, sebagaimana dalam kenyataannya, tidak akan ada pasar-bebas yang sebenarnya. Maka Adam Smith boleh terperanjat bahwa *the invisible hand has turned into a dirty hand*.

Pasar-bebas akan menggagalkan cita-cita mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasar-bebas dapat mengganjal cita-cita Proklamasi Kemerdekaan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, pasar-bebas memarginalisasi yang lemah dan miskin.

Pasar-bebas bahkan diskriminatif terhadap yang rendah produktivitasnya (tidak efisien), akibatnya tidak mudah memperoleh alokasi kredit yang berdasar *profitability* itu. Pasar-bebas jelas melintangi hak demokrasi ekonomi rakyat, yang miskin tanpa daya beli akan hanya menjadi penonton belaka, berada di luar pagar-pagar transaksi ekonomi. Pasar-bebas melahirkan privatisasi yang melepaskan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak ke tangan individu-individu. Pasar-bebas mencari keuntungan ekonomi bagi orang-seorang, bukan manfaat ekonomi bagi masyarakat.[165]

---

[163] Ziauddin Ahmed, etc., *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam* (Jeddah: King Abdul Aziz University & Islamabad: Institute of Policy Studies, 1996), 28. Baca pula Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Goodword Books, 2002), 34-37.

[164] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika*, 83-90, 137-148.

[165] Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan*, 48-64

Namun demikian, Ibnu Taymiyah menentang adanya intervensi pemerintah dengan peraturan yang berlebihan saat kekuatan pasar secara bebas bekerja untuk menentukan harga yang kompetitif. Dengan tetap memperhatikan pasar tidak sempurna, ia merekomendasikan bahwa bila penjual melakukan penimbunan dan menjual pada harga yang lebih tinggi dibandingkan harga modal, padahal orang membutuhkan barang itu, maka penjual diharuskan menjualnya pada tingkat harga ekuivalen.

Dalam pandangan al-Ghazali,[166] peranan aktivitas perdagangan dan timbulnya pasar yang harganya bergerak sesuai dengan kekuatan penawaran dan permintaan. Pasar merupakan bagian dari keteraturan alami. Pandangan lainnya tentang elastisitas permintaan, yaitu mengurangi margin keuntungan dengan menjual pada harga yang lebih murah akan meningkatkan volume penjualan dan ini pada gilirannya akan meningkatkan keuntungan.[167]

Secara jelas, Sri-Edi Swasono[168] menegaskan pula bahwa pasar-bebas menggeser dan bahkan menggusur rakyat dari tanah dan usaha-usaha ekonominya. Pasar-bebas, yang terbukti tidak *omniscient* dan *omnipotent* mampu mengatasi bahkan memperkukuh ketimpangan struktural, lantas mendorong terbentuknya polarisasi sosial-ekonomi, memperenggang integrasi sosial dan persatuan nasional. Pasar-bebas memelihara sistem ekonomi subordinasi yang eksploitatif, non-partisipatif dan non-emansipatif, atas kerugian yang lemah. Kemudian pasar-bebas mengacau pikiran kita, melumpuhkan misi-misi mulia dan mendorong lidah kita bicara palsu : anti subsidi dan anti proteksi secara membabi-buta, demi efisiensi. Pasar-bebas mereduksi manusia sebagai sumber daya insani menjadi sumber daya manusia atau faktor produksi ekonomi belaka. Dengan pasar-bebas maka *people empowerment* kelewat sering berubah menjadi *people disempowerment*.

Karena itu, al-Ghazali mengemukakan teori tentang profit dalam Islam.[169] Menurutnya, motif berdagang adalah mencari keuntungan. Tetapi ia tidak setuju dengan keuntungan yang besar sebagai motif berdagang, sebagaimana yang

---

[166] Al-Ghaza›li›, *Ihya›' 'Ulu›m al-Di›n (*Beirut: Da›r al-Nadwah, t.t.), vol. II, 135

[167] Al-Ghaza›li›, *Ihya›' 'Ulu›m al-Di›n,* vol. II, 135-168.

[168] Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas kekeluargaan*, 189-212.

[169] Al-Ghaza›li›, *Ihya›' 'Ulu›m al-Di›n,* vol. II, 137-145.

diajarkan kapitalisme. Keuntungan bisnis yang ingin dicapai seorang pedagang adalah keuntungan dunia akhirat, bukan keuntungan dunia saja; yaitu: *pertama*, harga yang dipatok si penjual tidak boleh berlipat ganda dari modal, sehingga memberatkan konsumen, *kedua*, berdagang adalah bagian dari realisasi *ta'awun* (tolong menolong) yang dianjurkan Islam. Pedagang mendapat untung sedangkan konsumen mendapatkan kebutuhan yang dihajatkannya, dan *ketiga*, berdagang dengan mematuhi etika ekonomi Islami, merupakan aplikasi syari`ah, maka ia dinilai sebagai ibadah.

Persoalan lain terkait adanya sikap berlebihan dalam memposisikan pasar bebas. Sri-Edi Swasono[170] menjelaskan bahwa pemujaan dan penyandaran (*reliance*) pada pasar-bebas merupakan ujud dan parsialitas pemikiran ekonomi (*mainstream*) yang hanya mampu mengakui persaingan (*competition*) dan inisiatif individual sebagai penggerak kemajuan ekonomi global, mengabaikan kerjasama (*cooperation*) sebagai penggerak kekuatan ekonomi berdasar mutualitas antar individu yang tak kalah handalnya.

Dalam pemikiran ekonomi yang menganut pasar-bebas, efisiensi tak lain merupakan suatu "keterpaksaan ekonomi" untuk bertahan hidup dan meraih keuntungan ekonomi (lebih berdasar *zero-sum* daripada *non-zero-sum*), yang harus dicapai melalui bersaing. Sedang di dalam pemikiran ekonomi yang mengakui kerjasama mutualitas sebagai kekuatan ekonorni, maka efisiensi merupakan "kewajiban hidup berekonomi". Ekonomi persaingan berjangkauan kepentingan parsial (nilai-tambah ekonomi), sedang ekonomi kerjasama berjangkauan kepentingan multi-parsial yang lebih lengkap dan menyeluruh (mencakup nilai-tambah ekonomi dan nilai-tambah sosial-kultural sekaligus).

Efisiensi ekonomi dapat dianalisis dalam pandangan Ibn Khaldun. Menurut Ibnu Khaldun,[171] mekanisme penawaran dan permintaan akan menentukan harga keseimbangan. Pada sisi permintaan, persaingan diantara konsumen untuk mendapatkan barang memiliki pengaruh, begitu juga, pada sisi penawaran akan berpengaruh pada meningkatnya biaya produksi karena pajak dan pungutan-pungutan lain di suatu kota. Dalam konteks penawaran dan

---

[170] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika*, 83-90.
[171] Ibn Khaldun, *The Muqaddimah*, vol. II, 271-278

permintaan, ketika barang-barang yang tersedia sedikit, maka harga-harga akan naik. Namun, bila jarak antara kota dekat dan amam, maka akan banyak barang yang diimpor sehingga ketersediaan barang akan melimpah dan harga-harga akan turun. Pada sisi lain, keuntungan yang wajar akan mendorong tumbuhnya perdagangan, sedangkan keuntungan yang sangat rendah, akan membuat lesu perdagangan, karena pedagang kehilangan motivasi. Sebaliknya bila pedagang mengambil keuntungan sangat tinggi, juga akan membuat lesu perdagangan, karena lemahnya permintaan konsumen.

Dalam pandangan Ibnu Taimiyah, pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan kebutuhan dasar seperti makanan, tempat tinggal, kesehatan dan pendidikan kepada warga negaranya. Selain itu, Ibnu Taimiyah adalah mendukung intervensi negara untuk menghilangkan kegiatan usaha riba, kemiskinan, dan kerusakan dalam perekonomian.[172]

Namun demikian, kebebasan individu dalam perilaku ekonomi sangat penting. Pada sisi lain, negara dapat campur tangan dalam kebebasan individu untuk mencapai kepentingan yang lebih besar bagi rakyat. Prinsipnya adalah untuk mendapatkan manfaat sosial yang lebih besar dan untuk menghapuskan cedera atau menguranginya. Ketika situasi muncul di mana realisasi dari satu jenis manfaat berarti hilangnya lain, maka manfaat yang lebih besar harus diperoleh di preferensi yang lebih kecil. Sebaliknya, kerugian yang lebih besar harus dihindari oleh menoleransi yang lebih rendah satu.

Dalam hal ini, seorang muhtasib sebagai pengawas dan suvervisor pasar dalam menjalankan tugas melalui lembaga hisbah harus mampu menciptakan efisiensi pasar.[173] Efisiensi pasar dapat terwujud bila mekanisme pasar berjalan tidak sempurna, yang disebabkan oleh: (1) kekuatan pasar yang dapat menentukan harga dan kuantitas keseimbangan; (2) eksternalitas, yaitu aktivitas konsumsi/produksi yang mempengaruhi pihak lain, tidak tercermin di pasar; (3) adanya barang publik; dan informasi tidak sempurna yang menyebabkan inefisiensi dalam permintaan dan penawaran.

---

[172] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyah, t.t.), 2, dan Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996), 179-180.

[173] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam*, 7-17.

Dengan demikian, peran pemerintah memiliki arti penting dalam mengatur mekanisme pasar dan menolak pasar bebas yang jelas merugikan rakyat. Bagaimanapun juga secara syari'ah, pemerintah berperan dalam pemenuhan kebutuhan dan pelayanan sosial bagi masyarakat. Mengutip Sri- Edi Swasono, negara harus turut campur tangan dan tidak menitipkan nasib rakyat dan kepentingan negara kepada selera dan kehendak pasar bebas. Tidak hanya itu, negara diharapkan mampu mendesain dan menata perekonomian agar terwujud kesejahteraan dan keadilan sosial di tengah masyarakat. Jadi, kebersamaan dan kerja sama menjadi kunci jawaban karena bagaimanapun demokrasi ekonomi yang mementingkan masyarakat (*public-interest* atau *social-interest*) lebih utama dibanding kepentingan orang-perorang *(self-interest*).

C. Pembelanjaan Pemerintah

Strategi pelaksanaan pembangunan Indonesia didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Pelaksanaan strategi RPJPN dibagi ke dalam empat tahap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang tiap-tiap tahap memuat rencana dan strategi pembangunan untuk lima tahun yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah. Selanjutnya, Presiden terpilih beserta anggota kabinet yang membantunya akan menuangkan visi, misi, dan rencana kerja pemerintahan untuk menjawab tantangan dan permasalahan aktual, sekaligus untuk mencapai sasaran-sasaran rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang yang telah disusun RPJMN tahap pertama telah selesai dengan berakhirnya masa kerja Kabinet Indonesia Bersatu dan tahun 2011 merupakan tahun kedua dalam agenda RPJMN tahap kedua. Sasaran pembangunan nasional yang tertuang dalam Bab IV dari lampiran Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 yang berisi: Berdasarkan pelaksanaan, pencapaian dan sebagai kelanjutan dari RPJMN ke-1 (2004-2009) maka RPJMN ke-2 (2010-2014) ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.

Sementara itu, dalam RPJMN tahap kedua (2010-2014), kegiatan pembangunan akan diarahkan untuk beberapa tujuan, yaitu: (a) memantapkan penataan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia, (b) meningkatkan kualitas sumber daya manusia, (c) membangun kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan (d) memperkuat daya saing perekonomian. Upaya pencapaian tujuan-tujuan tersebut akan diimplementasikan melalui pencapaian sasaran pembangunan di tiap tahun dengan fokus yang berbeda, sesuai dengan tantangan dan kondisi yang ada. Fokus kegiatan tersebut diterjemahkan dalam rencana kerja Pemerintah (RKP) di tiap-tiap tahun.

Rencana Kerja Pemerintah tahun 2011 disusun berdasarkan tema "Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkeadilan Didukung oleh Pemantapan Tata Kelola dan Sinergi Pusat Daerah" dan diterjemahkan ke dalam 11 prioritas pembangunan nasional dan tiga prioritas lainnya. Sebelas prioritas pembangunan nasional tersebut, yaitu: (a) reformasi birokrasi dan tata kelola; (b) pendidikan; (c) kesehatan; (d) penanggulangan kemiskinan; (e) ketahanan pangan; (f) infrastruktur; (g) iklim investasi dan iklim usaha; (h) energi; (i) lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; (j) daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pascakonflik; serta (k) kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi. Sedangkan tiga prioritas lainnya meliputi (a) bidang politik, hukum, dan keamanan; (b) bidang perekonomian; dan (c) bidang kesejahteraan rakyat. Pencapaian prioritas sasaran pembangunan nasional dan prioritas lainnya tersebut akan diterjemahkan melalui program-program kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan Pemerintah di tahun 2011.

Keterangan di atas menunjukkan bahwa pembangunan bersumber dari pendapatan publik dan dikembalikan untuk kepentingan publik pula sebagai wujud dari peran pemerintah. Pengeluaran publik terkait dengan peran negara dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dirinci al-Mawardi,[174] berupa penegakan agama dan hukum, perlindungan masyarakat, dakwah, menciptakan kemakmuran, pemenuhan kebutuhan dasar, dan administrasi keuangan dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan

[174] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 97-98 dan Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 234-236.

publik dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaannya.

Dalam pandangan al-Mawardi,[175] pengeluaran pemerintah terkait dengan hak-hak penciptaan kemaslahatan rakyat, sehingga setiap harta yang diperuntukan untuk kepentingan kemaslahatan masyarakat dan tidak dimiliki oleh seseorang menjadi hak dan kewajiban institusi keuangan negara dalam mengelolanya. Jika finansial tersebut telah dikumpulkan, maka akan dimasukkan pada kas negara, baik yang telah maupun belum dimasukkan dalam penyimpanannya.

Bagi al-Mawardi,[176] keuangan negara yang disimpan pada kas pemerintah menjadi wewenang lembaga ini dalam membelanjakannya. Pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah adalah harta tersebut dibelanjakan untuk para penerima tertentu berdasarkan syari'at, atau sesuai dengan undang-undang (red.), seperti pemberdayaan rakyat, pembiayaan kebutuhan negara berupa gaji tentara, dan pembiayaan fasilitas umum, seperti jalan raya.[177]

Banyak studi yang telah dilakukan oleh para pakar ekonomi dan lainnya tentang pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Diawali dengan penelitian Martin dan Lewis (1956), Musgrave (1969), Pryor (1968), Thorn (1967), Goffman and Mahar (1968), Ahmed-Javed-Lodh (2001), Saldanha (1998) dan Asri (2005).

Selanjutnya penelitian yang pernah dilakukan berkenaan dengan alokasi anggaran pendidikan yang disediakan oleh pemerintah di suatu negara. Mackenzie (1991), meneliti pengeluaran pendidikan di negara industri dan negara berkembang. Ditemukan bahwa pengeluaran pendidikan pada negara-negara industri adalah 4,5-7 % dari GDP, sedangkan pengeluaran pendidikan pada negara-negara sedang berkembang adalah 2,5-7,5 % dari GDP. Artinya secara rata-rata bagian dari GDP yang digunakan untuk pendidikan lebih besar di negara industri dibandingkan dengan negara berkembang.

Lin (2003) mengestimasi dampak pendidikan dan *the role of technical progress* terhadap pertumbuhan ekonomi di Taiwan tahun 1965-2000. Dari hasil penemuannya diungkapkan bahwa pendidikan mempunyai pengaruh positif dan

---

[175] Al-Mawardi, *al-Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 242.
[176] Al-Mawardi, *al-Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 277.
[177] Bandingkan dengan Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 46.

signifikan terhadap pertumbuhan, tetapi *the role of technical progress* tidak menunjukkan sesuatu yang sangat penting. Penambahan 1% rata-rata pendidikan meningkatkan output riil sebesar 0,15%.

Gupta (1999) meneliti masalah pengeluaran pendidikan yang merupakan variabel endogenous bersama dengan *literacy rate* dalam model simultan. Makin tinggi pengeluaran pendidikan makin banyak permintaan terhadap jasa yang berhubungan dengan pendidikan sehingga pengeluaran pendidikan harus diperbesar. Dengan demikian ada hubungan timbal balik antara melek huruf dan pengeluaran pendidikan sebagai prosentase dari GNP. Variabel lain yang mempengaruhi tingkat melek huruf adalah GNP per kapita dan *enrollment ratio*. Hal yang sama juga terjadi pada pengeluaran pendidikan yang dipengaruhi oleh variabel pengeluaran kesehatan, karena kedua variabel pendidikan dan kesehatan adalah komponen *social security* yang tidak bisa dipisahkan. Dengan menggunakan OLS sebagai salah satu skenario dari model yang digunakan ternyata memberikan hasil yang bias dan *inconsisten*, untuk memperoleh hasil yang lebih baik digunakan TSLS. Data yang digunakan adalah dari WDR 1980b dan tahun 1975 pada 151 negara yang mempunyai pendapatan rendah, menengah dan tinggi.

Sylwester (2002) dengan menggunakan data *cross section* dari beberapa negara mengestimasi apakah sumber daya manusia yang berpendidikan berpengaruh positif terhadap distribusi pendapatan (yang diukur dengan indeks gini) dalam sebuah negara. Dari hasil penelitian diketahui bahwa negara yang memberikan perhatian lebih terhadap pendidikan sebagai bagian dari GDP mempunyai tingkat ketimpangan yang lebih rendah. Kesimpulan ini merupakan implikasi dan alasan dari peningkatan *human capital* untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

Wang dan Yao (2002) meneliti pertumbuhan ekonomi Cina dengan membagi menjadi dua periode yaitu sebelum reformasi (sebelum 1978) dan sesudah reformasi (dari 1978-2000). Dalam penelitiannya ditemukan bahwa, *pertama* akumulasi dari *human capital* sangat cepat tumbuh dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat, *kedua* dengan memasukkan *human capital* pertumbuhan total faktor produksi (TFP) masih memberikan kontribusi yang positif terhadap pertumbuhan GDP

dalam periode reformasi dan negatif sebelum masa reformasi. Ini berarti terjadi perubahan yang sangat besar pada tenaga kerja sebagai bagian dari GDP.

Baumol (1989), terkait dengan *social return* ditemukan bahwa apabila suatu negara berkeinginan untuk meningkatkan kemampuan dalam penguasaan teknologi, maka pemerintah memberikan perhatian lebih pada pendidikan menengah setelah pendidikan dasar terpenuhi.

Selanjutnya Azariadis dan Drazen (1990) menemukan bahwa kualitas sumber daya manusia (SDM) yang tinggi adalah *necessary but not sufficient* untuk menjamin terciptanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Agar kualitas SDM mampu menciptakan eksternalitas dalam perekonomian, maka pendidikan harus mencapai batas ambang (*critical mass*) yang dibutuhkan. Selain itu, respon pertumbuhan terhadap kualitas SDM seringkali membutuhkan tenggang waktu yang cukup panjang.

Barro (1990) meneliti 98 negara periode 1960-1988 menemukan bahwa : (a) pertumbuhan ekonomi memiliki korelasi yang signifikan dan positif terhadap initial *human capital* (dinyatakan dalam *enrollment ratio* pada pendidikan dasar dan menengah), (b) Rasio konsumsi pemerintah (diluar pengeluaran untuk sektor pendidikan) berkorelasi negatif terhadap PDB, (c) Rasio investasi (pemerintah dan swasta) berkorelasi positif terhadap PDB, (d) Ketidakstabilan politik dan distorsi pasar berkorelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Tidak terlalu berbeda dengan penelitian yang dilakukan Rappaport (1999) yang mengkaji empat kelompok fakta-fakta empiris dari pertumbuhan ekonomi antar daerah lokal di Amerika Serikat dengan menggunakan data panel berbagai atribut lokal Amerika Serikat tahun 1970-1990. Dari estimasinya Rappaport mendapatkan empat fakta proses pertumbuhan ekonomi lokal di Amerika Serikat yaitu, *pertama* : tahun 1970-1990 pertumbuhan ekonomi lokal berkorelasi negatif dengan besaran keuangan pemerintah, *kedua* : pertumbuhan ekonomi lokal berkorelasi positif dengan pengeluaran pemerintah lokal untuk pendidikan dasar dan menengah, *ketiga* : pertumbuhan ekonomi 1970-1990 berkorelasi negatif dengan pajak pendapatan personal lokal, dan *keempat* : pertumbuhan ekonomi daerah berkorelasi negatif dengan pajak penjualan tertentu yang diambil oleh pemerintah lokal.

KS Hari (2003), melakukan penelitian terhadap pengeluaran pemerintah dalam menyediakan barang publik untuk sarana kesehatan dan pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi pada 14 negara bagian di India tahun 1970-2000. Ditemukan semakin besar belanja pemerintah dalam menyediakan barang publik untuk sarana kesehatan dan pendidikan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sarana kesehatan dan pendidikan merupakan faktor penting untuk meningkatkan kualitas SDM, sedangkan sumber daya yang berkualitas merupakan faktor penting dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan beberapa hasil penelitian di atas dapat dijelaskan bahwa sesungguhnya pendapatan dan pengeluaran negara memiliki implikasi bagi pelaksanaan pembangunan yang bertujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, Abu Yusuf menjelaskan bahwa pemerintah harus memberikan kebaikan sosial (proyek kesejahteraan) selama proyek tersebut bermanfaat. Saran itu juga menunjukkan, suatu proyek kesejahteraan harus dilaksanakan setelah dievaluasi. Misalnya, pemerintah harus membatalkan setiap kanal yang kerusakannya lebih besar ketimbang manfaatnya. Jadi, jika kanal galian baru menyebabkan kerusakan bagi bangunan di dekatnya, kanal tersebut harus ditutup dan diratakan dengan tanah.

Dengan kata lain, penerapan analisis biaya dan manfaat untuk menetapkan proyek publik menjadi penting. Kriteria lain berupa survey yang dilakukan oleh seorang petugas pemerintah dalam mengawasi pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini, al-Mawardi menjelaskan bahwa seseorang yang bertugas dalam lembaga *al-hisbah*, yaitu *al-muhtasib* (petugas pemerintah yang mengawasi pembangunan), akan memperhatikan kebutuhan masyarakat dan merekomendasikan bagi pengadaan fasilitas umum sebagaimana diperlukan oleh masyarakat.

Al-Mawardi[178] menegaskan pula bahwa jika mekanisme pengadaan air minum ke sebuah kota rusak, atau dinding sekitarnya bocor atau kota tersebut banyak dilintasi oleh para musafir, yang sangat membutuhkan air, maka petugas ini harus memperbaiki sistem air minum, membangun kembali dinding dan

[178] Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 245.

memberikan bantuan keuangan kepada orang miskin, karena ini semua adalah kewajiban masyarakat.

Dalam perekonomian modern, pengeluaran pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan berbagai cara, yaitu upaya mencapai tingkat produksi serta pertumbuhan yang lebih tinggi. Perekonomian di negara maju yang memiliki daya lentur yang cukup, namun merasakan permintaan yang kurang efektif, maka pengeluaran negara dalam hal ini dapat dipakai untuk menambah atau meningkatkan permintaan secara langsung yang dapat membangkitkan atau menimbulkan keadaan yang sesuai dengan daya dorong pasar terhadap produksi. Penambahan/peningkatan pengeluaran negara sebagai sarana pertumbuhan dan peningkatan produksi bisa saja tidak efektif, apabila tingkat jumlah lapangan kerja mencapai puncak. Bahkan, peningkatan pengeluaran negara di sini hanya akan menambah tekanan inflasi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kontemporerisasi pemikiran al-Mawardi dalam konteks pengelolaan keuangan negara cukup relevan dengan isu-isu pembangunan, pengelolaan APBN, dan pembelanjaan pemerintah. Pada dasarnya, peran pemerintah dalam pembangunan melalui pengelolaan APBN yang digunakan dalam bentuk pembelanjaan pemerintah memiliki kepentingan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

D. Respon atas Nota Keuangan RAPBN Tahun 2015

Sejalan dengan Rencana Pembangunan jangka Panjang, RAPBN tahun 2015 disusun dengan mengacu pada RKP tahun 2015 yang disusun berdasarkan tema "Melanjutkan Reformasi Pembangunan bagi Percepatan Pembangunan Ekonomi yang Berkeadilan".

Indikator ekonomi makro tahun 2015 yang dipakai sebagai dasar penyusunan RAPBN tahun 2015 diperhitungkan dengan outlook ekonomi tahun 2014 serta proyeksi kondisi perekonomian di tahun 2015. Menurut kami, langkahlangkah kebijakan dan inisiatif baru yang dilakukan diakhir tahun 2014 serta awal tahun 2015 akan dapat merubah proyeksi indikator ekonomi makro yang akan ditetapkan dalam APBN Tahun 2015.

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2015[179] mewariskan ruang fiskal yang sempit bagi pemerintahan baru mendatang. Dari sisi penerimaan negara, Rancangan APBN 2015 cenderung konservatif dengan mengedepankan kehati–hatian sebagaimana ditunjukkan oleh target penerimaan pajak yang inkremental. Rasio penerimaan pajak terhadap PDB hanya dipatok sebesar 12,32 persen.

Sementara itu, pada sisi belanja, RAPBN 2015 tidak merancang penurunan anggaran subsidi, terutama subsidi energi. Anggaran belanja subsidi dalam RAPBN 2015 dialokasikan sebesar Rp 433,5 Triliun. Subsidi energi semakin membengkakkan anggaran hingga Rp 363,5 Triliun.

Pemerintah mendatang ditinggalkan untuk menanggung beban politik merasionalisasi kebijakan fiskal guna mewujudkan prioritas program kerjanya. Meski menghadapi tantangan berat, pemerintah baru dapat mempertimbangkan beberapa jalan, diantaranya; meningkatkan target penerimaan pajak dan bukan pajak, memangkas belanja birokrasi, merasionalisasi subsidi dengan

---

[179] Respon ini disusun oleh Komisi Anggaran Independen (KAI) dan Yayasan Tifa dalam "RAPBN 2015 dan Mimpi Kesejahteraan" dengan judul *Minimnya Ruang Fiskal RAPBN 2015*, Jakarta: KAI, 2014, 5. Disampaikannya Nota Keuangan RAPBN Tahun 2015 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono di hadapan DPR RI pada 16 Agustus 2014 mengundang kekhawatiran publik. Harapan publik yang besar terhadap visi–misi dan program pemenangan Capres dan Cawapres terpilih terancam tidak dapat segera terwujud pada Tahun Anggaran 2015. Upaya publik untuk menagih janji–janji kampanye dikhawatirkan tertunda hingga terjadi kembali penyesuaian APBN 2015. Program jangka pendek dan 100 Hari dan prioritas rencana tahunan Presiden dan Wakil Presiden terpilih terancam tidak dapat terlaksana optimal bahkan tidak dapat dijalankan sama sekali. Nota Keuangan RAPBN 2015 yang didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah 2015 yang disusun Pemerintah sepatutnya menjadi bagian dari prioritas Rumah Transisi Jokowi–JK. Kuatnya posisi Birokrasi dan Politik Anggaran di Parlemen yang masih didominasi Partai di luar koalisi Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjadi ancaman bagi upaya rekonsiliasi anggaran baik secara teknokratis maupun secara politik. Tanpa adanya komitmen dan kepemimpinan yang kuat, ancaman teknokrasi dan politik anggaran di parlemen akan menyandera Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Komisi Anggaran Independen (KAI) menyoroti secara spesifik Nota Keuangan RAPBN 2015 terhadap tiga pokok penting; (1) Penerimaan Negara, (2) Belanja Sosial; serta (3) Integritas Anggaran. Terhadap ketiga hal ini, Nota Keuangan RAPBN 2015 dipandang masih belum memadai menjawab visi–misi Presiden dan Wakil Presiden Terpilih. Presiden terpilih harus memiliki landasan ideologis yang kuat untuk mengarahkan kebijakan anggaran sesuai prinsip–prinsip keadilan distributif, mengentaskan kemiskinan dan membuat perubahan mendasar di dalam sistem penerimaan negara. Pencegahan dan antisipasi terhadap kebocoran sektor penerimaan termasuk upaya penghematan anggaran melalui pemangkasan alokasi yang dipandang boros mesti segera dilakukan. Sektor belanja harus secara dominan menggambarkan keberpihakan untuk menghapus kesenjangan dan ketimpangan ekonomi lewat peningkatan alokasi belanja sosial. Upaya menciptakan integritas anggaran juga mesti dilakukan untuk mendorong kinerja unit pemerintahan yang lebih baik, mencegah korupsi dan pemborosan serta meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan publik. Dengan berdasarkan pada naskah RKP 2015 (Perpres No. 43 tahun 2014), terkait ketiga hal di atas, Komisi Anggaran Independen (KAI) menilai nota keuangan RAPBN Tahun 2015 tersebut.

memperhatikan struktur pengeluaran warga negara dan memperluas cakupan jaminan sosial, serta mengurangi potensi kebocoran dengan melindungi anggaran lewat sistem integritas Nota Keuangan RAPBN 2015 yang didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah 2015 yang disusun Pemerintah sepatutnya menjadi bagian dari prioritas Rumah Transisi Joko Widodo–Jusuf Kalla. Kuatnya posisi Birokrasi dan Politik Anggaran di Parlemen yang masih didominasi Partai di luar koalisi Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjadi ancaman bagi upaya rekonsiliasi anggaran baik secara teknokratis maupun secara politik.

Tanpa adanya komitmen dan kepemimpinan yang kuat, ancaman teknokrasi dan politik anggaran di parlemen akan menyandera Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Komisi Anggaran Independen (KAI) menyoroti secara spesifik Nota Keuangan RAPBN 2015 terhadap tiga pokok penting; (1) Penerimaan Negara, (2) Belanja Sosial; serta (3) Integritas Anggaran. Terhadap ketiga hal ini, Nota Keuangan RAPBN 2015 dipandang masih belum memadai menjawab visi–misi Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.

Presiden terpilih harus memiliki landasan ideologis yang kuat untuk mengarahkan kebijakan anggaran sesuai prinsip–prinsip keadilan distributif, mengentaskan kemiskinan dan membuat perubahan mendasar di dalam sistem penerimaan negara. Pencegahan dan antisipasi terhadap kebocoran sektor penerimaan termasuk upaya penghematan anggaran melalui pemangkasan alokasi yang dipandang boros mesti segera dilakukan.

Sektor belanja harus secara dominan menggambarkan keberpihakan untuk menghapus kesenjangan dan ketimpangan ekonomi lewat peningkatan alokasi belanja sosial. Upaya menciptakan integritas anggaran juga mesti dilakukan untuk mendorong kinerja unit pemerintahan yang lebih baik, mencegah korupsi dan pemborosan serta meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan publik.

Dengan berdasarkan pada naskah RKP 2015 (Perpres No. 43 tahun 2014), terkait ketiga hal di atas, Komisi Anggaran Independen (KAI) menilai sebagai berikut:

1. Sektor Penerimaan

Selama kurun waktu 2010–2014, Pendapatan Negara dan Hibah meningkat rata–rata 13,8 persen per tahun atau naik dari Rp 995,3 Triliun pada tahun 2010 menjadi Rp 1.429,4 Trilun pada tahun 2013 dan diperkirakan mencapai Rp1.667,1 Triliun pada tahun 2014.

Pajak merupakan sumber penerimaan negara terbesar. Rata–rata penerimaan pajak terhadap penerimaan negara dalam lima tahun terakhir adalah 75%. Penerimaan Pajak mengalami peningkatan secara inkremental rata–rata sebesar 15,8% dan diperkirakan mencapai angka Rp 1.280,4 Triliun pada tahun 2014. Namun, peningkatan jumlah penerimaan ini belum diimbangi oleh peningkatan pada sisi perbandingan penerimaan pajak (tax ratio) terhadap total PDB (Produk Domestik Bruto). Alih–alih, Indonesia mencapai stagnasi tax ratio sejak 2005–2014. Kenaikan tax ratio yang cukup signifikan justru terjadi pada era Reformasi Perpajakan 1983–2004. Perbandingan penerimaan pajak (Tax Ratio) terhadap PDB Indonesia tergolong sangat rendah dan praktis tidak banyak bergeser dari kisaran 12% PDB. Dirjen Pajak pernah melansir jika potensi pajak yang tergali saat ini baru mencapai kisaran 30% atau senilai Rp 1,000 Trilyun. Dengan kata lain Indonesia sesungguhnya masih memiliki potensi tambahan penerimaan minimal Rp 2,000 Trilyun.

Sementara itu, total penerimaan negara yang bersumber dari Pendapatan Negara Bukan Pajak Sumber Daya Alam masih saja didominasi oleh PNBP MIGAS. Sektor Migas merupakan penyumbang PNBP SDA terbesar (sekitar 80% PNBP total). Sayangnya hingga sejauh ini, belum ada upaya sistematis untuk meningkatkan jumlah kewajiban bagi pasar dalam negeri. Akibatnya, harga bahan bakar senantiasa mengalami kerentanan dan menggerus anggaran belanja Negara.

Belum optimalnya penerimaan negara tak luput dibarengi oleh meruaknya korupsi di sektor perpajakan. Bertubi–tubi, kasus "Gayus Tambunan dan rekan–rekannya yang lain" bermunculan sekaligus menegaskan minimnya capaian kinerja reformasi birokrasi pada sektor keuangan negara. Dalam menanggapi praktik manipulasi pajak, Pemerintah cenderung mengedepankan pendekatan sesaat *(ad–hoc)* ketimbang mempertimbangkan pendekatan lebih komprehensif dan bersifat reformasi kelembagaan dari dalam.

2. Sektor Belanja Sosial

Tantangan pemerintah baru dalam mendorong kesejahteraan sosial nampaknya masih sangat besar. Instrumen BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan saat ini masih belum mencakup keseluruhan penduduk Indonesia. Data Departemen Kesehatan menyebutkan hingga tahun 2014, masih terdapat sekitar 26,2% atau 62,4 Juta penduduk yang belum memiliki Jaminan Kesehatan serta 81,4% atau 90,9 Juta Pekerja tanpa jaminan ketenagakerjaan. Selain itu, jaminan atas kesehatan dan ketenagakerjaan juga belum didukung oleh fasilitas kesehatan, jumlah tenaga kesehatan serta upah yang memadai bagi tenaga kesehatan. Minimnya jaminan terhadap tenaga kerja juga masih terkendala oleh lembaga penjaminan ketenagakerjaan yang baru dapat beroperasi pada Juli, 2015.

Pada sektor pendidikan, peningkatan belanja transfer ke daerah dari Rp 76,7 Triliun (2009) menjadi Rp 331,8 Triliun (2013) pada praktiknya baru mampu meningkatkan akses terhadap Pendidikan Dasar dari 30.542 Ribu (2009) menjadi 31.009 Ribu (2013), SMP dari 12.197 Ribu menjadi 13.610 Ribu (2012), SMA/ sederajat dari 8.480 Ribu menjadi 10.213 Ribu. Capaian ini turut dibayangi oleh persentase guru S1/D4 yang masih rendah, berturut–turut SD (9%), SMP (54,9%) dan SMA (69,2%).

Meski mengalami penurunan, pada sisi upaya pengurangan kemiskinan, angka kemiskinan masih cukup tinggi dengan persentase 11,25% (Maret; 2014). Terdapat dua tahun krusial dimana Indonesia mengalami kenaikan jumlah penduduk miskin dan tingkat kemiskinan. Hal tersebut terjadi sebagai akibat dampak krisis ekonomi Asia (1998) dan kenaikan harga BBM yang mencapai lebih dari 100% (2006).

Peningkatan alokasi belanja sosial pada kenyataannya belum mampu menyentuh sasaran pengurangan kemiskinan. Alih–alih, peningkatan tersebut masih sekedar menjadi komoditas politik tanpa perencanaan terukur dan terarah. Berbarengan, rendahnya upaya pengurangan kemiskinan turut dibayangi oleh kesenjangan yang semakin melebar yang ditunjukkan oleh meningkatnya Indeks Gini menjadi 0.41 pada tahun 2013.

3. Integritas Anggaran

Penyakit kronis korupsi sepertinya menjadi warisan utama bagi pemerintahan baru mendatang. Sepanjang kurun waktu 2009–2013, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menyelamatkan uang negara lebih dari Rp 716 Milyar. Nilai ini belum termasuk upaya menyelamatkan asset atau kekayaan negara. Pada tahun 2013 saja, KPK melansir jumlah pengembalian keuangan negara dari penanganan perkara mencapai lebih dari Rp 1,1 Triliun (Laporan Tahun KPK, 2013).

Indikator lainnya yang dapat digunakan untuk mengukur integritas anggaran adalah peninjauan terhadap hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Meskipun audit umum atas keuangan instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara kuantitatif menunjukkan peningkatan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), akan tetapi angka prosentasenya masih rendah terutama pada tingkat pemerintah kabupaten/kota. Hal ini diikuti oleh masih tingginya temuan atas dugaan penyelewengan anggaran negara. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK mengandung unsur pidana yang telah disampaikan kepada instansi yang berwenang sejak akhir tahun 2003 s.d. 2013 mencapai 432 temuan dengan jumlah nilai Rp 42.714,60 Miliar. Dari jumlah tersebut, sebanyak 48 temuan senilai Rp 4.506,82 Miliar disampaikan khususnya pada tahun 2013.

Adapun usulan atau rekomendasi yang diberikan Komisi Anggaran Independen terhadap Nota RAPBN 2015 sebagai berikut:[180]

1. Pemerintah Baru perlu menetapkan peningkatan rasio pajak (target optimis) minimal 5% GDP, dengan mempertimbangkan beberapa usulan sebagai berikut:
   a. Memperluas struktur perpajakan dengan menambah dua lapis kelompok pembayar pajak Kaya dan Super Kaya (35% dan 40%);
   b. Melakukan penataan kelembagaan perpajakan yang bersifat menyeluruh dan berjangka panjang, melalui upaya pembentukan Badan Penerimaan Negara yang berada langsung di bawah Kantor Presiden;
   c. Melakukan pembenahan pada sistem rekrutmen kepegawaian serta melanjutkan reformasi e–tax dan membuka akses publik kepada

[180] Komisi Anggaran Independen (KAI) dan Yayasan Tifa dalam "RAPBN 2015 dan Mimpi Kesejahteraan", 6-8.

peradilan pajak, rekrutmen hakim–hakim serta proses penanganan perkara pajak;

d. Menginisiasi payung hukum yang memberi akses KPK terhadap perkara manipulasi pajak baik yang dilakukan oleh perorangan maupun badan usaha.

2. Pemerintah Baru perlu mengoptimalkan sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui beberapa cara sebagai berikut;
   a. Meningkatkan potensi lifting minyak bumi serta memperluas Domestic Market Obligation (DMO) dalam bagian pemerintah di sektor Migas guna mendorong kemandirian energi dan mengendalikan dampak fluktuasi harga minyak global;
   b. Pada sektor non–migas, Pemerintah Baru dapat mempertimbangkan peningkatan potensi penerimaan melalui kenaikan tariff maupun melalui perluasan terhadap sektor atau obyek penting yang membawa keuntungan besar namun selama ini belum dikenakan PNBP.
3. Pemerintah Baru perlu segera menyusun peta jalan perampingan birokrasi di tingkat nasional dan daerah, dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut;
   a. Audit kelembagaan dan kinerja Kementerian, Badan dan Lembaga, termasuk badan–badan kuasi negara guna memperoleh postur dan jumlah kementerian dan lembaga yang tepat;
   b. Menyederhanakan kementerian dan kelembagaan (termasuk lembaga non–struktural) serta menetapkan batas maksimal atas alokasi belanja Pegawai di Pusat dan Daerah sebesar 40 persen;
   c. Menerbitkan Peraturan Presiden tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
4. Pemerintah Baru harus meningkatkan besaran alokasi kesehatan dan pendidikan serta jaminan sosial minimal setara dengan negara–negara sebaya, melalui beberapa jalan berikut;
   a. Merekonsolidasi seluruh program pemberdayaan dan perlindungan yang lebih nyata, komprehensif dan berkelanjutan;
   b. Memperluas cakupan jaminan perlindungan sosial, terutama bagi orang miskin, penyandang disabilitas, perempuan, lansia dan anak–anak, serta kelompok pekerja informal;

c. Mempertimbangkan tunjangan pengangguran dan tunjangan tunai bagi semua warga negara secara bertahap.

5. Pemerintah Baru perlu melanjutkan komitmen memberantas korupsi pada sektor anggaran negara, dengan mempertimbangkan beberapa pokok berikut;
   a. Melipatgandakan anggaran KPK dan memperkuat kewenangan dalam pemeriksaan kejahatan pajak dan perbankan;
   b. Membuka akses publik terhadap pengawasan penerimaan negara, termasuk akses informasi di peradilan pajak serta terhadap Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak dan Laporan Harta Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN) secara berkala.

E. Makna Pembangunan yang *Pro Poor*

Dalam al-Qur'an dan hadits dapat ditemukan beberapa istilah yang menunjukkan makna "pasar" atau "perdagangan" secara umum, seperti "*al-bai*'", "*al-tijarah*" dan "*isytara*" dengan berbagai bentuk derivasinya. Istilah tersebut mengandung makna yang beragam. Dalam konteks pasar bebas, maka jual beli atau perdagangan yang berintikan adanya pertukaran barang atau jasa mengandung unsur kebebasan pada setiap transaksinya, namun tercatat secara administratif dengan baik. Dalam hal ini, kebebasan transaksi ataupun jenis barang yang dijadikan komoditi pada perdagangan bebas dilandasi oleh nilai-nilai etis-religius. Di samping itu, para pelaku bisnis tidak melupakan kewajibannya sebagai seorang muslim, seperti mendirikan shalat dan menafkahkan sebagian hartanya di jalan Allah, dan transaksi yang dilakukan tidak mengandung unsur ribawi.

Ekonomi Islam tetap konsisten memotong segala tindakan dan rekayasa yang membuat harga naik-turun tidak alami lagi. Karena itu, Islam melarang *ihtikar* (penumpukkan barang, agar langka dan harga naik), *mengharamkan* talaqi rukban (memborong barang dengan harga di bawah standar sebelum sampai di pasar), *tala'ub bi al-tsaman* (mempermainkan harga), *taghrir* (menipu dalam jual-beli), *riba*, *najs* (calo, pura-pura menawar untuk menipu pembeli agar membayar dengan harga yang lebih tinggi), *tashriyah* (tidak memerah susu binatang agar dianggap selalu bersusu banyak), dan sebagainya. Jadi, segala tindakan negatif,

baik oleh penjual maupun pembeli yang menimbulkan stabilitas pasar menjadi terganggu dengan naik-turunnya harga yang tidak lagi alami, tidak diperkenankan dalam praktek ekonomi Islam.

Jika demikian, pasar bebas harus dapat dikendalikan agar terjamin kesetimbangan sosial. Kualitas kesetimbangan ini akan mengendalikan semua segi tindakan manusia – sebagai faktor terpenting atas perilaku ekonomi. Hal ini dapat dianalisis; *pertama*, hubungan dasar antara konsumsi, produksi, dan distribusi akan berhenti pada suatu kesetimbangan tertentu, untuk menghindari pemusatan kekuasaan ekonomi dalam genggaman segelintir orang (monopoli yang eksploitatif); *kedua*, keadaan perekonomian yang dipengaruhi pola perdagangan bebas harus konsisten dengan distribusi pendapatan dan kekayaan secara merata serta tidak semakin menyempit (QS. 59:7).[181] Dalam hal ini, Islam melarang pula penimbunan kekayaan (QS. 4:37), sekaligus melarang konsumsi yang melampaui batas dan memuji kebajikan infak (QS. 2:195).

Perkembangan ekonomi global sekarang ini memiliki implikasi terhadap kesejahteraan negara. Batas dan kekuatan negara-bangsa semakin memudar, memencar kepada lokalitas, organisasi-organisasi independen, masyarakat madani, badan-badan supra-nasional (seperti NAFTA atau Uni Eropa), dan perusahaan-perusahaan multinasional. Mishra (2000) dalam bukunya *Globalization and Welfare State* menyatakan bahwa globalisasi telah membatasi kapasitas negara-bangsa dalam melakukan perlindungan sosial.

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi kesejahteraan. Secara global dan khususnya di negara-negara industri maju, pertumbuhan ekonomi telah memperkuat integrasi dan solidaritas sosial, serta memperluas kemampuan dan akses orang terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan perlindungan sosial. Namun demikian, analisis Edi Suharto,[182] pada banyak negara berkembang, globalisasi dan ekonomi pasar bebas telah memperlebar kesenjangan, menimbulkan kerusakan lingkungan, menggerus budaya dan bahasa lokal, serta memperparah kemiskinan.

---

[181] Baca Haider Naqvi, *Ethics and Economics: an Islamic Synthesis* (London: The Islamic Foundation, 1981), 34-68.

[182] Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial* (Bandung: Refika Aditama, 2005), 48.

Kebijakan privatisasi, pasar bebas dan 'penyesuaian struktural' (*structural adjustment*) yang ditekankan lembaga-lembaga internasional telah mendorong negara-negara berkembang ke dalam situasi dimana populasi miskin mereka hidup tanpa perlindungan. Meskipun pertumbuhan ekonomi penting, tetapi ia tidak secara otomatis melindungi rakyat dari berbagai resiko yang mengancamnya. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang mulai menerapkan kebijakan sosial yang menyangkut pengorganisasian skema-skema jaminan sosial, meskipun masih terbatas dan dikaitkan dengan status dan kategori pekerja di sektor formal.

Karena demikian, pembangunan ekonomi di Indonesia perlu dilandasi dengan nilai-nilai moral, terutama aspek perdagangan yang menjadi sumber devisa negara. Perdagangan, dalam konteks syari'ah dan budaya Pancasila, menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermu'amalah. Hubungan manusia dengan manusia yang lain memiliki ruang yang bebas, namun hubungan ini memiliki nilai transenden sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang kelak akan dipertanggungjawabkan kepada Allah. Jadi, kebebasan manusia, realitas ekonomi, dan akuntabilitas kepada Allah menjadi kerangka kerja bagi para pelaku bisnis, sehingga perdagangan yang dilakukan tidak dapat dilepaskan dari bagaimana niat–amal-tujuan perdagangan. Realitas inilah yang mendasari perdagangan bebas harus dikonsepsikan dari epistemologi tauhidi, yaitu Allah sebagai Realitas Absolut, yang mencakup prinsip-prinsip:[183]*tauhid* (QS. 41:53, 12:40, 6:162), *rububiyah*, *khilafah* (QS. 2:30, 35:39), *tazkiyah*, dan *akuntabilitas* (QS. 4:85, 10:108).

Dalam era pasar bebas, kegiatan ekonomi yang dilakukan bisa saja tidak memperhatikan masalah etika yang dapat mengakibatkan sesama pelaku ekonomi akan bertabrakan kepentingannya, sehingga kondisi ini bisa jadi menciptakan kekuatan yang dapat menghancurkan pelaku ekonomi lain. Karena itu, etika bisnis Islam menjadi kerangka acuan sebagai bentuk moralitas pelaku ekonomi. Etika bisnis ini dapat mencegah terjadinya distorsi pasar, sehingga berbagai bentuk larangan praktek ekonomi memberikan mashlahah bagi kehidupan manusia secara utuh.

---

[183]Ahmad Khurshid (ed.), *Studies in Islamic Economics* (Jeddah: King Abdul Aziz University, 1980), 178-179.

Dalam konteks Indonesia, sebagaimana diungkapkan Sri-Edi Swasono,[184] ada enam keprihatinan nasional seiring dengan perkembangan globalisasi yang mempengaruhi rakyat Indonesia melalui pertanyaan-pertanyaan berikut:

Pertama, mengapa pembangunan yang terjadi di Indonesia ini menggusur orang miskin dan bukan menggusur kemiskinan ? akibatnya pembangunan menjadi proses dehumanisasi.

Kedua, mengapa yang terjadi sekedar pembangunan di Indonesia dan bukan pembangunan Indonesia ? orang asing yang membangun Indonesia dan menjadi pemegang konsesi bagi usaha-usaha ekonomi strategis, sedang orang Indonesia menjadi penonton atau pelayan globalisasi.

Ketiga, mengapa "daulat pasar" dibiarkan begitu berkuasa, sehingga menggusur "daulat rakyat".

Keempat, bukankah seharusnya kita menjadi Tuan di negeri sendiri, menjadi "*the master in our own homeland, not just to become the host*", yang hanya melayani kebutuhan globalisasi dan kepentingan mancanegara ?jadi, mengapa kita tetap menjadi *kuli* di negeri sendiri, sekedar menjadi *master of ceremony* ? akibatnya GDP berkembang lebih cepat dari GNP. Banyak ekonom lengah akan hal ini.

Kelima, kesejahteraan rakyat tak kunjung tercapai, kesenjangan antara kaya dan miskin makin meningkat.

Keenam, kesenjangan antara kaya dan miskin yang membentukkan *frustation-gap* pada pihak si miskin, yaitu *gap* antara aspirasi yang berkembang oleh dorongan iklan konsumtif mewah dan makin meluasnya tarikan *affluency* pihak yang kaya dengan segala absurditas yang telah menyertainya, telah mendorong ketimpangan struktural dalam pemilikan.

Oleh karena itu, kehidupan ekonomi Indonesia seharusnya menetapkan berlakunya "demokrasi ekonomi" (Pasal 33 UUD 1945) sebagai penolakan terhadap liberalisme ekonomi melalui pasar bebas. Demokrasi ekonomi Indonesia menegaskan hubungan ekonomi berdasarkan *mutualism and brotherhood* (kebersamaan dan asas kekeluargaan) menolak *laissez-faire* atau pasar bebas

---

[184] Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism and Britherhood* (Jakarta: UNJ Press, 2005), 234-238.

neoliberalistik. Dalam wujudnya, demokrasi ekonomi ini meneguhkan kembali ekonomi rakyat.

Pada sisi lain, pancasila sebagai dasar dan jiwa bangsa Indonesia memberikan pandangan bahwa demokrasi ekonomi memiliki prinsip-prinsip partisipasi, emansipasi, dan keterbawasertaan. Dalam konteks pembangunan, partisipasi ekonomi dan emansipasi ekonomi harus senantiasi membawa rakyat agar teremansipasi. Kemajuan ekonomi rakyat haruslah inheren dengan kemajuan pembangunan nasional seluruhnya. Tidak seharusnya terjadi eksklusivisme pembangunan, tidak terjadi pula marginalisasi, alienasi atau penyingkiran terhadap rakyat miskin dan lemah.

Peran ekonomi rakyat perlu ditempatkan sebagai strategi pembangunan. Makna strategis ekonomi rakyat dalam pembangunan antara lain: (1) rakyat yang secara partisipatori-emansipatori berkesempatan aktif dalam kegiatan ekonomi akan lebih menjamin nilai tambah ekonomi optimal yang mereka hasilkan dapat secara langsung diterima oleh rakyat. Pemerataan akan terjadi seiring dengan pertumbuhan; (2) memberdayakan rakyat merupakan tugas nasional untuk meningkatkan produktivitas rakyat sehingga rakyat secara konkret menjadi aset aktif pembangunan. Subsidi dan proteksi kepada rakyat untuk membangun diri dan kehidupan ekonominya merupakan investasi ekonomi nasional dalam bentuk *human investment* (bukan pemborosan atau *inefficiency*) serta mendorong tumbuhnya kelas menengah yang berbasis *grass-roots;* dan (3) pembangunan ekonomi rakyat meningkatkan daya beli rakyat yang akan menjadi energi rakyat untuk lebih mampu membangun dirinya sendiri *(self-empowering)*.

Dengan demikian, Pancasila harus ditempatkan sebagai pijakan pemerintah Indonesia dalam menyusun "paradigma baru" melalui kebijaksanaan ekonomi yang mencerminkan demokrasi ekonomi. Prinsip demokrasi ekonomi tercermin dalam pasal 33 UUD 1945, yaitu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan azas kekeluargaan. Impelemntasi konkret dari demokrasi Pancasila ini adalah gerakan koperasi dengan konsep "*triple-co*" yang mencakup pemilikan bersama (*co-ownership*), penentuan bersama (*co-determination*) dan

tanggung jawab bersama (*co-responsibility*).[185] Di beberapa negara koperasi banyak tumbuh menjadi usaha yang maju dengan *income* yang besar pula.

Dalam konteks RAPBN tahun 2015, lingkungan global yang diperkirakan akan berpengaruh terhadap gambaran ekonomi Indonesia tahun 2015 adalah sebagai berikut.

Pertama, Integrasi perekonomian global, terutama sekali adalah akan diberlakukannya The ASEAN Community di tahun 2015. Peningkatan integrasi ini di satu pihak akan menciptakan peluang yang lebih besar bagi perekonomian nasional, tetapi di lain pihak juga menuntut daya saing perekonomian nasional yang lebih tinggi.

Kedua, Pengaruh eksternal bagi perekonomian nasional antara lain berasal dari: (a) perekonomian Amerika Serikat, Kawasan Eropa, dan negara industri paling maju lainnya yang diperkirakan masih tetap menjadi penggerak perekonomian dunia dan pasar dari ekspor negara berkembang, termasuk Indonesia (b) perekonomian Asia yang diperkirakan tetap menjadi kawasan dinamis dengan motor penggerak perekonomian Cina dan negara-negara industri di Asia lainnya, baik sebagai negara tujuan ekspor maupun sebagai kawasan yang menarik bagi penanaman modal baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek.

Ketiga, terdapat tiga perkembangan global yang perlu dicermati dalam tahun 2015, yaitu: (a) krisis di kawasan eropa masih belum pulih *(mild recovery)* sehingga dikhawatirkan belum mampu meningkatkan permintaan dunia, yang pada akhirnya akan menyulitkan ekspor Indonesia tumbuh lebih cepat; (b) harga komoditas dunia masih melanjutkan tren penurunan ataupun flat dan adanya indikasi berakhirnya era supercycle juga akan mempengaruhi ekspor dan investasi Indonesia; (c) rencana akan berakhirnya stimulus moneter (tapering off) di AS sampai di akhir tahun 2014 dan kemungkinan akan diberlakukannya kebijakan uang ketat di Amerika Serikat dan juga

---

[185] Konsep *triple-co* berarti usaha-usaha besar dapat dimiliki oleh usaha-usaha kecil (atau koperasi) "terkait", baik karena keterkaitan konsumsi (*consumption common bond*), keterkaitan produksi (*production common bond*) maupun keterkaitan teritori (*teritory common bond*). Yang kecil, menengah dan yang besar terintegrasi secara konsolidatif membentuk kekuatan ekonomi nasional yang tangguh untuk menghadapi globalisasi dan kekuatan global. Lebih lanjut baca Sri-Edi Swasono, *Restrukturisasi, Keadilan Sosial dan Gobalisasi*, Ceramah pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Batam 29 Maret 2001).

negara maju lainnya akan mendorong naiknya biaya untuk mengakses modal internasional.

Dalam situasi ini, berbagai hambatan di dalam negeri yang belum terselesaikan serta kemungkinan cuaca ekstrem di dalam negeri akan dihadapi dengan berbagai langkah yang tepat, antara lain: (i) penguatan ekonomi domestik melalui investasi agar daya beli meningkat; (ii) meningkatkan efektivitas belanja negara, baik dari arah belanja negara tersebut maupun dari penyerapannya, terutama yang terkait dengan prioritas belanja negara infrastruktur; serta (iii) peningkatan efektivitas penerimaan negara dengan sekaligus pengurangan defisit anggaran. Dengan langkahlangkah ini, secara keseluruhan momentum pembangunan yang sudah dicapai pada tahun 2013 dapat dipertahankan pada tahun 2014, dan dapat ditingkatkan pada tahun 2015.

Sebagai penjabaran Tema Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2015, diidentifikasi 25 (dua puluh lima) isu strategis yang dikelompokkan menurut bidang-bidang pembangunan yang digariskan dalam RPJPN 2005-2025 sebagai berikut:[186]

a). Bidang Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama

1. Pengendalian Jumlah Penduduk
2. Reformasi Pembangunan Kesehatan
   a. Sistem Jaminan Sosial Nasional (Demand and Supply)
   b. Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi
3. Reformasi Pembangunan Pendidikan
4. Sinergi Percepatan

b). Bidang Ekonomi

5. Transformasi Sektor Industri Dalam Arti Luas
6. Peningkatan Daya Saing Tenaga Kerja
7. Peningkatan Dayasaing UMKM dan Koperasi
8. Peningkatan Efisiensi Sistem Logistik dan Distribusi
9. Reformasi Keuangan Negara

c). Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

---

[186] Presiden RI, *Rencana Kerja Pemerintah RI Tahun 2015,*pada pembahasan *Arah Kebijakan dan Isu Strategis Tahun 2015,* 5.3–5.7

10. Peningkatan Kapasitas Iptek

d). Bidang Sarana dan Prasarana

11. Peningkatan Ketahanan Air
12. Penguatan Konektivitas Nasional
    a. Keseimbangan Pembangunan Antar Wilayah
    b. Pendorong Pertumbuhan Ekonomi
    c. Pembangunan Transportasi Massal Perkotaan
13. Peningkatan Ketersediaan Infrastruktur Pelayanan Dasar
    a. Peningkatan Rasio Elektrifikasi Nasional
    b. Peningkatan Akses Air Minum dan Sanitasi
    c. Penataan Perumahan/Permukiman

e). Bidang Politik

14. Konsolidasi Demokrasi

f). Bidang Pertahanan Dan Keamanan

15. Percepatan Pembangunan MEF dan Almatsus POLRI dengan Pemberdayaan Industri Pertahanan
16. Peningkatan Ketertiban dan Keamanan Dalam Negeri

g). Bidang Hukum Dan Aparatur

17. Reformasi Birokrasi dan Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Publik
18. Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

h). Bidang Wilayah dan Tata Ruang

19. Pembangunan Daerah Tertinggal dan Perbatasan
20. Pengelolaan Risiko Bencana
21. Sinergi Pembangunan Perdesaan

i) Bidang Sumberdaya Alam dan Lingkungan

22. Perkuatan Ketahanan Pangan
23. Peningkatan Ketahanan Energi
24. Percepatan Pembangunan Kelautan
25. Peningkatan Keekonomian Keanekaragaman Hayati dan Kualitas Lingkungan Hidup

PENGURUS CABANG
NAHDLATUL ULAMA
KABUPATEN CIREBON
SELAMAT & SUKSES
Prof. Dr. H. Aan Jaelani, M.Ag
Atas Dilantiknya Menjadi
REKTOR IAIN SYEKH NURJATI CIREBON
Periode 2023-2027
PCNU Kab.Cirebon
nucirebon
NU Cirebon
nucirebon.or.id

DAFTAR PUSTAKA

Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj.* Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979.

Adam, Rainer, dkk. *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia.* Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung-Indonesia, 2006.

Ahmad, Khurshid (ed.). *Studies in Islamic Economics.* Jeddah: King Abdul Aziz University, 1980.

Ahmad, Mustaq. *Business Ethics in Islam.* Pakistan: International Institute of Islamic Thought, 2001.

Al-Assal, A. Muhammad.dan Fathi Abd. Karim. *Hukum Ekonomi Islam.* Jakarta: Pustaka Firdaus, 1999.

Al-Ghazali. *Ihya' 'Ulum al-Din.* Beirut: Dar al-Fikr, 1998.

Al-Mawardi, Abu Hasan Ali. *al-Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayat al-Diniyah.* Beirut: Dar al-Fikr, 1996.

Al-Shatibi, Abu Ishaq. *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah.* Cairo: al-Maktabah al-Tijanyah al-Kubra, 1975.

Azmi, Sabahuddin. *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* . New Delhi: Goodword Books, 2002.

Boadway, Robin W. dan Neil Bruce. *Welfare Economics.* Oxford: Basil Blackwell, 1984.

Essid, Yassine. *A Critique of The Origins of Islamic Economic Thought.* Leiden: E.J. Brill, 1995.

George, Susan, *Republik Pasar Bebas,* Jakarta: INFID/Bina Rena Pariwara, 2002.

Hamdani, Ikhwan, *Sistem Pasar,* Jakarta: Nurinsani, 2003.

Ibn Khaldun. *al-Muqaddimah Ibn Khaldun.* Cairo: Dar Ibn al-Haitham, 2005/1426.

Ibn Taymiyah. *al-Hisbah fi al-Islam.* Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyah, t.t.

Ibn Taymiyah. *al-Siyasah al-Shar'iyah fi Islah al-Ra'iy wa al-Ra'iyah.* Saudi Arabia: Dar 'alam al-Fawa'id, t.t.

Ichimura, Shinichi, et. Al. (eds.). *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience.* New York; Palgrave Macmillan, 2009.

Islahi, Abdul Azim. *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah.* United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996.

Ismawan, Indra, *Sukses di Era Ekonomi Liberal Bagi Koperasi dan Perusahaan Kecil-Menengah*, Jakarta: Gramedia, 2001.

Mishra, Ramesh. *Globalization and the Welfare State.* London: McMillan, 2000.

Mubyarto. *Membangun Sistem Ekonomi.* Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2000.

Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Yogyakarta: Aditya Media, 1999.

Naqvi, Haider. *Ethics and Economics: an Islamic Synthesis.* London: The Islamic Foundation, 1981.

Presiden RI. *Rencana Kerja Pemerintah RI Tahun 2015.* Jakarta: Sekretariat Kbainet RI, 2014.

Roncaglia, Alessandro. *The Wealth of Ideas: a History of Economic Thought.* New York: Cambridge University Press, 2006.

Rostows, W. *The Stages of Economic Growth, a Non-Communist Manifesto.* Cambridge: Cambridge University Press, 1967.

Rothbard, Murray N., *Power and Market Government and the Economy*, Kansas: Institute for Humane Studies, Inc., 1977.

Samuelson, Paul A., *Economics*, New York: McGraw-Hill Book Company, 2008.

Schumpeter, J.A. *Capitalism, Socialism amd Democracy.* New York: Harper & Row, 1950.

Siddiqui, M.N. *Role of the State in the Economy:-An Islamic Perspective.* The Islamic Foundation, UK., 1996.

Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations.* (New Rochelle, N.Y : Arlington House, 1966.

Suharto, Edi. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial.* Bandung: Refika Aditama, 2005.

Swasono, Sri-Edi, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas*, Yogyakarta: Pustep UGM, 2010.

Swasono, Sri-Edi, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism and Britherhood*, Jakarta: UNJ Press, 2005.

Swasono, Sri-Edi, *Mewaspadai Pasar Bebas (dalam Dari Lengser ke Lengser)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2001.

Swasono, Sri-Edi, "Pancasila, Humanisme, Pasal 33 UUD 1945, Kooperativisme, Menolak Liberalisme", *Orasi Ilmiah*, Universitas Pasundan Bandung, 19 Juli 2011.

Swasono, Sri Edi, *Judicial Review Testimoni Sri-Edi Swasono terhadap UU No. 38 Tahun 2008 tentang ASEAN Charter*, Mahkamah Konstitusi RI, 22 Juli 2011

Thoha, Mahmud, dkk., *Globalisasi Krisis Ekonomi dan Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2002.

Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* . Jakarta: Erlangga, 2003.

Umar Chapra, M. *The Future of Economics: An Islamic Perspective.* Leicester: The Islamic Foundation, 2000.

Wallerstein, I. *The Capitalist World-Economy*. New York: Cambridge University Press, 1979.

Warde, Ibrahim. *Islamic Finance in the Global Economy.* Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

BIOGRAFI PENULIS

Penulis, **Dr. H. AAN JAELANI, M.Ag**, lahir di Cirebon, 1 Juni 1975, seorang santri-akademisi alumni Program Doktor (S.3) Ekonomi Islam Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Saat ini bertugas sebagai Dosen Tetap pada Jurusan Mu'malah/Hukum Ekonomi Syari'ah Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam dan Program Pascasarjana IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Dalam bidang penelitian dan pengelolaan jurnal ilmiah, penulis pernah mengikuti *Pemberdayaan dan Pengelolaan Jurnal Ilmiah Sebuah Strategi* (Semiloka Nasional: DP2M Dikti & STP Trisakti, 2007), *Manajemen Jurnal Ilmiah Nasional* (Semiloka Nasional, DP2M-Dikti Diknas RI, 2009), *Temu Konsultasi Pengembangan Mutu Jurnal Ilmiah PTAI* (Workshop, Diktis Depag RI, 2009), dan *Pengenalan Portal Karya Ilmiah Nasional (e-Journal)* (DP2M-Dikti Diknas RI, 2009), *Pendidikan dan Pelatihan Penelitian Naskah Keagamaan* (Diklat Peneliti Lektur Keagamaan) pada Pusdiklat Teknis Tenaga Keagamaan Litbang Kemenag RI tanggal 3 September s.d. 8 Nopember 2010 (36 hari) dan *Pendidikan dan Pelatihan Pendidikan Agama dan Keagamaan* (Diklat Pendidikan Islam) pada Pusdiklat Teknis Pendidikan Agama dan Keagamaan Litbang Kemenag RI tanggal 11 – 25 Oktober 2011 (15 hari).

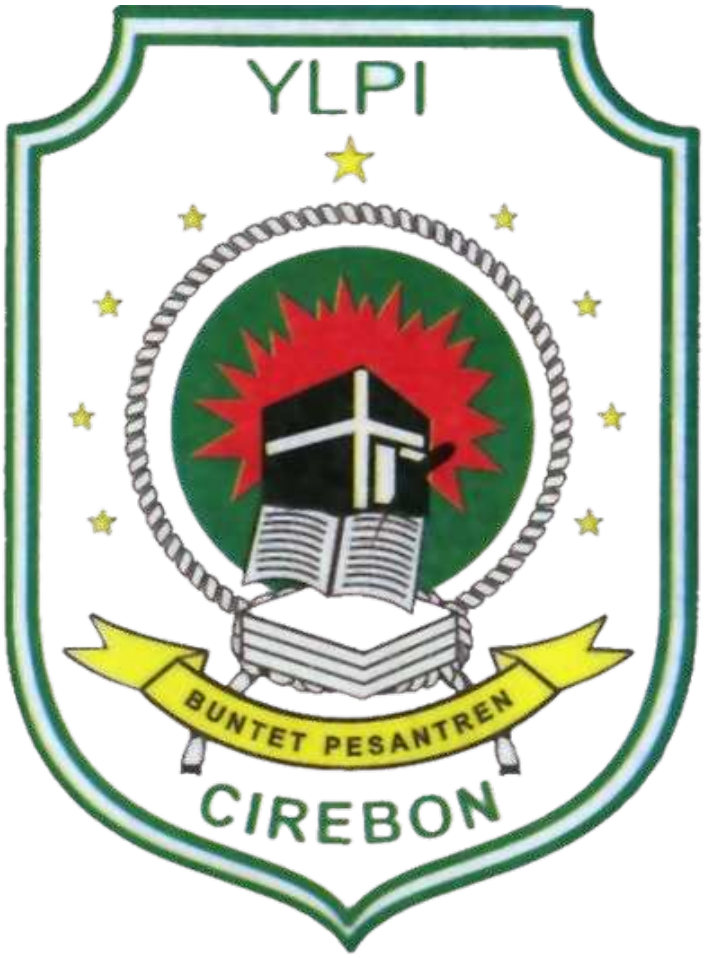
Karya ilmiah yang telah dipublikasikan dalam bentuk buku antara lain *Masyarakat Islam dalam Pandangan Al-Mawardi* (Bandung: Pustaka Setia, 2006), *Menelusuri Pemikiran Tokoh-tokoh Islam/Imamah dan Ummah: Membangun Entitas Membumikan Tauhid Perspektif Al-Mawardi* (Kontributor Penulis; Yogyakarta: Penerbit Pilar Religia, 2010), *Keuangan Publik: Kontemporerisasi Sejarah Pemikiran Ekonomi Al-Mawardi* (Yogyakarta: Pustaka Dinamika, 2012), *Institusi Hisbah dan Mekanisme Pasar dalam Ekonomi Islam* (Cirebon: Syari'ah Nurjati Press, 2013), dan *Buku Pedoman Kurikulum Program Studi Mu'amalah-Hukum Ekonomi Syari'ah Berbasis KKNI (Kriteria Kualifikasi Nasional Indonesia)* (Cirebon: Syari'ah Nurjati Press, 2013).

Dalam bentuk artikel pada Jurnal Ilmiah antara lain *Pengaruh Modernisasi terhadap Religiusitas Masyarakat Perkotaan* (Jurnal Fiqih Rakyat-Fahmina Institute, 2003), *Islam dan Qanun Perekonomian/Perbankan* (Jurnal Mahkamah STAIN Cirebon, 2007), *Kewajiban Isteri Memenuhi Seks Suami (Kritik Sanad dan Matan Hadits)* (Jurnal Equalita STAIN Cirebon, 2005), *Pemberdayaan Ekonomi Pesantren* (Jurnal Holistik P3M STAIN Cirebon 2006,), *Akuntansi Zakat: Teori, Metodologi dan Praktek Perhitungan Zakat Kontemporer* (Jurnal Holistik STAIN Cirebon 2008), *Hisbah dan Mekanisme Pasar: Studi Moralitas Pelaku Pasar Perspektif Ekonomi Islam* (Jurnal Inklusif PPs IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2011), *Islam, Gender dan Fundamentalisme Radikal dalam Politik Ekonomi Global* (Jurnal Equalita IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2011), dan *Pengelolaan APBN dan Politik Anggaran di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam* (Jurnal Al-Qalam Lemlit IAIN SMH Banten, 2012/Jurnal Terakreditasi Nasional), dan *Masa Depan IAIN Syekh Nurjati Cirebon: Strategi Kampus Entrepreuner Berbasis Lokal* (Jurnal Holistik LPPM IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2014).

Adapun karya ilmiah dalam bentuk penelitian antara lain *Pemberdayaan Ekonomi Pesantren* (Penelitian Kompetitif Kelompok, P3M STAIN Cirebon, 2006),

Peta Gerakan dan Pemikiran Islam di Cirebon Tahun 1990-an dan 2000-an (Penelitian Kompetitif Individi, Ditpertais Depag RI, 2007), *Analisis Pengaruh Persepsi dan Potensi Masyarakat terhadap Prospek Pengembangan Perbankan Syari'ah di Wilayah III Cirebon* (Penelitian Kelompok, P3M STAIN Cirebon & Bank Indonesia Cirebon, 2007), *Akuntansi Zakat: Teori, Metodologi dan Praktek Perhitungan Zakat Kontemporer* (Penelitian Kompetitif Individu, P3M STAIN Cirebon, 2008), *Hisbah dan Mekanisme Pasar* (Penelitian Kompetitif Individu, P3M IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2010), *Inskripsi Masjid Al-Wustho Mangkunegaran Solo* (Penelitian Kelompok, Puslitbang Lektur & Khazanah Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kemenag RI, 2010), *Tarekat Tijani: Sejarah dan Ajarannya di Cirebon* (Penelitian Kompetitif Individu, Puslitbang Lektur & Khazanah Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kemenag RI, 2011), *Sejarah Kesultanan Cirebon Abad XVII – XIX* (Penelitian Kompetitif Kelompok, Puslitbang Kehidupan Keagamaan Kemenag RI, 2011), *Karakteristik Penyelenggaraan Pendidikan Majelis Taklim Masyarakat perkotaan Cibiru Bandung* (Penelitian Kelompok, Pusdiklat Tenaga Teknis Pendidikan & Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kemenag RI, 2011), *Pengelolaan APBN dan Politik Anggaran di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam* (Penelitian Kompetitif Individu, Lemlit IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2011), *Masa Depan IAIN Syekh Nurjati Cirebon: Strategi Kampus Entrepreuner Berbasis Lokal* (Penelitian Kompetitif Individu, Lemlit IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2012), *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam* (Penelitian Kompetitif Individu-Internasional, Lemlit IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2013), dan *Pengembangan Wisata Syari'ah di Cirebon: Studi "Heritage Tourism" Perspektif Ekonomi Islam* (Penelitian Kompetitif Individu-Internasional, LPPM IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2014).

View publication stats



YAYASAN LEMBAGA PENDIDIKAN ISLAM

BUNTET PESANTREN

CIREBON – JAWA BARAT

www.buntetpesantren.id

UINSSC

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON

UINSSC
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON